

C.1

Distr.
RESTRINGIDA

LC/MEX/R.756
31 de diciembre de 1999

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe



**CENTROAMÉRICA: DESARROLLO, POLÍTICA MACROECONÓMICA
Y SUSTENTABILIDAD SOCIAL**

Notas explicativas

En el presente documento se han adoptado las convenciones siguientes:

- Un signo menos (-) indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.
- El punto (.) se usa para separar los decimales.
- La raya inclinada (/) indica un año agrícola o fiscal (por ejemplo, 1970/1971).
- El guión (-) puesto entre cifras que expresen años (por ejemplo, 1971-1973) indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.
- La palabra “toneladas” indica toneladas métricas, y la palabra “dólares” se refiere a dólares de los Estados Unidos, salvo indicación contraria.
- Salvo indicación contraria, las referencias a tasas anuales de crecimiento o variación corresponden a tasas anuales compuestas.
- Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

En los cuadros se emplean además los siguientes signos:

- Tres puntos (...) indican que los datos faltan o no constan por separado.
- La raya (—) indica que la cantidad es nula o insignificante.
- Un espacio en blanco indica que el concepto de que se trata no es aplicable.



I. IMPLICACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES DEL ESTILO DE DESARROLLO CENTROAMERICANO	1
1. Introducción	1
2. Los años ochenta: consecuencias económicas de la crisis generalizada.....	1
3. Los años noventa: pacificación y recuperación económica	2
4. Factores compensatorios o amortiguadores	26
5. Las actividades dinámicas emergentes.....	29
6. El panorama social de Centroamérica en los años noventa.....	31
7. Resumen: Centroamérica en los umbrales del siglo XXI	41
II. ELEMENTOS CONCEPTUALES Y ENFOQUES DE LA SUSTENTABILIDAD SOCIAL Y LA POLÍTICA MACROECONÓMICA	43
1. El concepto de sustentabilidad social.....	43
2. Enfoques de la política macroeconómica.....	44
3. Factores sensibles en la interrelación políticas macroeconómicas-sustentabilidad social	47
4. La gobernabilidad: Un factor síntesis.....	54

I. IMPLICACIONES ECONOMICAS Y SOCIALES DEL ESTILO DE DESARROLLO CENTROAMERICANO

1. Introducción

Al igual que el resto de América Latina, durante la década de los ochenta Centroamérica, transitó por una profunda crisis económica. Esta, sin embargo, a diferencia de otros países adquirió dimensiones complejas al traslaparse con los conflictos bélicos que tuvieron alcance regional y consecuencias muy negativas en el orden político y social para todos los países de la región. En los años noventa el panorama regional cambió radicalmente. La región se pacificó y retornó la estabilidad social y política, se restableció el crecimiento económico y se adoptaron importantes medidas de política orientadas a cimentar una nueva estrategia de desarrollo.

No obstante los notables avances en esas direcciones, la región se encuentra apenas en proceso de consolidación del cambio. Se han obtenido resultados satisfactorios en ámbitos como el de la recuperación del crecimiento y la estabilización macroeconómica. Empero, las reformas están inconclusas y todavía se registran importantes signos de inestabilidad macroeconómica que ponen en riesgo los avances logrados. Además, no se han podido superar viejos rezagos de pobreza y marginación social.

2. Los años ochenta: consecuencias económicas de la crisis generalizada

El balance general de la crisis por la que atravesó Centroamérica en los años ochenta es muy negativo. Experimentó una caída general de la actividad productiva, muy pronunciada en la primera mitad de la década, inestabilidad macroeconómica e incertidumbre difundida y el colapso de los procesos de ahorro e inversión. Esta evolución hizo retroceder los niveles de bienestar de la población al menos dos décadas atrás y resquebrajó los avances logrados en el proceso de integración regional, al debilitar el comercio recíproco y vínculos económicos de diversa naturaleza, además de menoscabar las instituciones regionales.

El escalamiento de la guerra civil produjo una salida masiva de capitales de la región, privándola de valiosos recursos de inversión. Salidas de capitales y elevados déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos contribuyeron a un escalamiento del endeudamiento externo que aún hoy en día no se logra resolver. También se registraron fugas de capital humano, amén de los altos costos económicos que significó la destrucción de infraestructura física. La pérdida de vidas humanas fue cuantiosa, como lo fue una importante secuela de mutilados de guerra.

El conflicto bélico generó asimismo un fenómeno migratorio de escala masiva, al producir un enorme desplazamiento de población sobre todo de las zonas de combate, movimientos que se desbordaron al propio ámbito regional y hacia México y los Estados Unidos. Se estima que en la

segunda mitad de los años ochenta ya habían sido desplazadas cerca de dos millones de personas de su lugar de residencia, principalmente en el área rural. ¹

Al recrudecerse los conflictos bélicos, se adoptó una política económica que asignó altísima prioridad al ajuste y la estabilización macroeconómica, con el fin de controlar severos desequilibrios interno y externos: déficit fiscales elevados, desajustes de balanza de pagos, pérdidas de reservas internacionales, alta inflación, y desarreglos monetarios y cambiarios. Este panorama de convulsiones en el ámbito macroeconómico fue inédito para la región, y contrastó fuertemente con la relativa estabilidad que la había caracterizado en las dos décadas anteriores.

Cada uno de los cinco países acusó dificultades en distinto momento y con distinto grado de intensidad y extensión. En tres de los cinco países (Guatemala, El Salvador y Nicaragua) los esfuerzos de estabilización macroeconómica estuvieron fuertemente condicionados por los costos y las consecuencias económicas de los conflictos armados. Los gastos de guerra exigieron fracciones crecientes de los presupuestos públicos, por el aumento de los contingentes militares y la reparación de daños.

Si bien la recuperación de la estabilidad macroeconómica, fue la preocupación permanente de las autoridades durante toda la década, enfatizando el manejo tradicional del instrumental de política económica de corto plazo, en la segunda mitad de los ochenta casi todos los países dieron a la par los primeros pasos para reformar a fondo la estructura económica y comercial. Costa Rica fue el primero en adoptar medidas de carácter estructural desde mediados de los años ochenta, período en el que Honduras también adoptó algunas medidas iniciales en esa dirección; posteriormente hacia fines de la década Guatemala y El Salvador comenzaron a instrumentar las reformas más importantes. El radical cambio de política económica que introdujo el gobierno que asumió el poder gubernamental en Nicaragua 1990, significó la incorporación de este país al proceso regional de remodelación de la economía.

Así, hasta inicios de los años noventa se puede decir que todos los países de la región transitan por el proceso de construir una nueva estrategia de desarrollo: estrategia que presentó muchos rasgos comunes.

3. Los años noventa: pacificación y recuperación económica

Si los años ochenta fue un período de guerras, crisis económica, migraciones masivas y ruptura del tejido social, el panorama económico y social de Centroamérica en los años noventa es otro, y guarda un profundo contraste con la situación que prevaleció en la década anterior.

Entre 1990 y 1998 la región en conjunto creció en promedio anual 4.5%, por lo que el producto por habitante aumentó a una tasa media de 1.5% por año, revirtiendo en parte el retroceso experimentado en la década anterior. Se restableció progresivamente la estabilidad económica y se crearon las condiciones para la reactivación de los procesos de ahorro e inversión, alcanzando éstos a fines de los noventa niveles cercanos a los registrados en los años setenta previos a la crisis. Asimismo, la región avanzó enormemente en la recuperación de la

¹ Institute for Food and Development Policy, op cit.

confianza de la comunidad internacional, de tal manera que se reactivaron los flujos de capitales financieros, arribaron nuevas inversiones extranjeras directas y se repatriaron capitales que se habían fugado durante la crisis.

La reanimación de la actividad productiva, sobre todo en las zonas de conflicto, los esfuerzos privados realizados para modernizar los sectores comerciales, financieros e industriales, y el progresivo fortalecimiento de nuevas actividades en el sector exportador, estimularon considerablemente la ocupación y la generación de ingresos, especialmente en los países donde la guerra resquebrajó la articulación de las actividades productivas, con especial acento en las zonas de combates.

Este panorama positivo fue resultado de los esfuerzos realizados para controlar la inestabilidad económica, el avance en la cimentación de una nueva estrategia de desarrollo y los acuerdos establecidos entre las partes beligerantes para la construcción de la paz y la democratización política. No obstante los progresos logrados en los distintos ámbitos, podría decirse que los años noventa significan para la región Centroamericana apenas un período de profundas transformaciones y ajustes en proceso.

La región no ha podido superar plenamente la etapa de estabilización macroeconómica, mientras que las reformas estructurales anunciadas están todavía inconclusas. A la vez, subsisten diversos problemas de carácter económico y social y otros se han agudizado. Entre ellos destaca la marcada polarización económica, la acentuada concentración del ingreso, y la existencia de grandes grupos de la población en condiciones de pobreza. El crecimiento económico alcanzado, si bien considerable, no ha resultado suficiente para generar los empleos que demanda la nueva población económicamente activa que se incorpora año con año al mercado de trabajo, y dista mucho de poder reducir los grandes bolsones existentes de subempleo. En estas condiciones, prácticamente en toda la región se ha producido una expansión acelerada del sector de actividades económicas informales, por lo que éste ha desempeñado una importante función de válvula de escape a las presiones económicas y sociales, en tanto generador de empleos e ingresos.

a) Las políticas macroeconómicas objetivos y restricciones

En los años noventa, el diseño y la ejecución de la política económica en los países centroamericanos mostró una notable convergencia, hecho que contrastó con la dispersión observada en la década anterior. Ello fue consecuencia del surgimiento de un consenso en los países respecto a la nueva estrategia de desarrollo. Se consolidó progresivamente un esquema de política cuyos ejes centrales se pueden resumir en dos grandes objetivos: i) la búsqueda de una mayor integración a los mercados globales, enfatizando en particular la apertura de la economía y el desarrollo del sector exportador no tradicional, y ii) la reducción de la intervención estatal en favor de la libre operación de las fuerzas del mercado.

En torno a estos grandes ejes se articularon los objetivos de la estabilización macroeconómica (que incluyen la reducción de la inflación a estándares internacionales, la estabilidad monetaria y cambiaria, el saneamiento de las cuentas públicas, y la reducción del déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos), y las medidas de corte estructural como la

apertura comercial, la reforma del sector financiero, la desregulación de las actividades productivas y la privatización de las empresas estatales. Así, se fue perfilando una convergencia en los países de la región, tanto en lo que se refiere a la definición de las prioridades como al arreglo de sus instrumentos fundamentales.

En esta homogeneidad de la política económica influyeron considerablemente los organismos financieros internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo). El mayor apoyo financiero aportado por estas instituciones a los países de la región fue creciente en los años noventa. El acceso a estos recursos estuvo fuertemente condicionado a la adopción de pautas fundamentales de política económica. Se establecieron metas específicas de corto plazo para las variables claves de la economía y objetivos de reformas económicas de profundidad. Tal es caso de los convenios Stand By, de Ajuste Estructural Reforzado (ESAF, por sus siglas en Inglés) y de Monitoreo (o Acuerdos Sombra) con el FMI; los Programas de Ajuste Estructural y los Programas Multisectoriales del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo; todos ellos íntimamente vinculados por una fuerte condicionalidad cruzada, situación en la que participó también en algunos casos la Agencia de Desarrollo Internacional (AID) de los Estados Unidos.

Por otra parte, los cambios en la administración gubernamental ocurridos en los países de la región entre 1989 y 1991 marcaron un hito en la construcción de la nueva la estrategia de desarrollo. En general, las nuevas autoridades gubernamentales que arribaron en este período se caracterizaron por su orientación liberal y coincidieron en gran medida con la nueva orientación de la política impulsada por los organismos financieros internacionales, lo cual facilitó la instrumentación de la estabilización macroeconómica y el cambio en el sistema de incentivos económicos aparejados a la reforma estructural.

El caso de Nicaragua es sobresaliente ya que el cambio de gobierno ocurrido en 1990 (Chamorro (1990-96)) significó un drástico viraje de 180 grados en cuanto a la filosofía y la práctica de la política económica. Por su parte, las nuevas autoridades de Honduras (Callejas, 1989-1993) y El Salvador (Cristiani, 1989-1994) introdujeron importantes programas reformadores. En Costa Rica el gobierno de Calderón (1990-1994) reforzó las medidas de cambio estructural adoptadas por sus antecesores, mientras que en Guatemala Serrano Elías (1991-1993)) anunció un ambicioso plan de reformas económicas.

La instrumentación de la nueva estrategia económica fue asimismo facilitada por los procesos de pacificación: en 1990 termina el enfrentamiento armado en Nicaragua, evento que tuvo importantes efectos colaterales para Honduras; en 1992 el gobierno salvadoreño firmó el Acuerdo de Paz con la guerrilla, y, posteriormente, en diciembre de 1996 se firma el Acuerdo de Paz en Guatemala. Los acuerdos mencionados abrieron espacios políticos y márgenes de maniobra para la construcción de la nueva estrategia de desarrollo.

La ejecución de la política económica se llevó a cabo en el contexto de importantes restricciones y condicionantes de naturaleza tanto internas como externas. En lo interno, las economías enfrentaron el enorme esfuerzo de la recuperación del crecimiento económico y la reconstrucción del tejido económico destruido o debilitado por la guerra civil, así como la rehabilitación de la infraestructura productiva; y la superación del estado de obsolescencia del aparato productivo resultante de la nueva competencia del comercio internacional. Asimismo, se

heredaron enormes pasivos externos cuyo servicio imponía una exagerada carga sobre los presupuestos públicos. Muy vinculado a ello, prácticamente todos los países requerían revertir la pérdida de credibilidad frente a los agentes financieros del exterior, en particular ante los organismos financieros internacionales, generada por la acumulación de atrasos en el servicio de la deuda externa y el incumplimiento de metas establecidas en los acuerdos.

A su vez, como se señaló antes, la conducción de la política económica confrontó un importante conjunto de objetivos y restricciones derivadas de los propios acuerdos de paz, ya que estos contemplaron compromisos para la desmovilización de combatientes y su reinserción a la vida productiva, el restablecimiento de las condiciones de producción en las zonas de conflicto y el aumento del gasto social. Ello introdujo nuevos elementos que influyeron particularmente en los presupuestos de ingresos y gastos públicos.

Otra restricción más fue la reducción de la ayuda externa que ingresó en los años ochenta en forma de transferencias oficiales, aportada principalmente por la AID estadounidense. Estos recursos constituyeron la fuente más importante de financiamiento externo de Centroamérica en la década de los ochenta, superando con mucho al apoyo del FMI, BM y BID. Empero, a diferencia del apoyo financiero de estas instituciones, los recursos de la AID estuvieron estrechamente vinculados al conflicto bélico regional.² A fines de los ochenta la cooperación de la AID ya presentaba una tendencia decreciente, de tal manera que en los años noventa todos los países debieron ajustarse a las nuevas condiciones. La reducción de estos recursos dificultó la capitalización del llamado "dividendo de paz", es decir, la reorientación del gasto de guerra a la construcción de la paz.

La caída de la cooperación de la AID en los años noventa fue cubierta con creces por el apoyo financiero aportado por los organismos financieros internacionales, especialmente por el BID. En términos globales, el flujo de recursos financieros provenientes de estas fuentes más que se duplicó en los años noventa con relación a lo captado en la década anterior. Sin embargo, en términos globales, los recursos externos que percibió Centroamérica en los años noventa fueron en términos absolutos aproximadamente iguales a los captó en los años ochenta.

Por otro lado, mientras que Centroamérica atravesaba por la crisis más profunda de su historia contemporánea, se desarrollaban en forma acelerada nuevas tendencias económicas internacionales. Las más relevantes fueron la consolidación del cambio en los patrones y normas que encuadran el nuevo comercio, la producción y la inversión a escala internacional, y el acelerado cambio tecnológico, liderado quizás por la revolución en el sector de las comunicaciones. Centroamérica había permanecido relativamente ajena a estas tendencias globales en los años ochenta. De manera más próxima a la realidad de Centroamérica, la región acusó el impacto de la constitución del acuerdo de libre comercio entre Canadá, los Estados Unidos y México (NAFTA), evento que trajo importantes implicaciones para la distribución de los flujos de comercio, inversión y producción global en el hemisferio norte del continente. En suma, a inicio de los años noventa, Centroamérica no solo confrontó el cambio en las reglas de juego en la economía internacional, sino además su entorno económico inmediato se modificó profundamente.

² Institute for Food and Development Policy. Help or hindrance? Economic aid in Central America. Food first development report, September 1987.

A grandes rasgos este es el complejo panorama que encaró Centroamérica a inicios de los años noventa.

b) El proceso de estabilización: la política fiscal y monetaria

A inicios de los años noventa Centroamérica presentaba un panorama de severa inestabilidad económica. Acusaba un fuerte proceso inflacionario, muy exacerbado en el caso de Nicaragua que padecía de hiperinflación (13,490% de aumento en 1990). En los demás países el aumento de precios alcanzaba 59% en Guatemala, 36% en Honduras, 27% en Costa Rica y 19% en El Salvador.

Las finanzas públicas registraban un profundo desarreglo. El déficit del gobierno central era muy alto en Nicaragua (20% del PIB), mientras que en Honduras llegaba a 7.2% y en Costa Rica al 4.4%. Guatemala y El Salvador, en cambio, presentaban una situación fiscal relativamente menos crítica. También los desajustes del sector externo de la región eran considerables; el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos significaban el 7% en promedio como porcentaje del PIB regional. El problema presentaba singular agudeza en Nicaragua puesto que superaba el 21%; en Costa Rica llegaba al 8.7%, al 6.5% en Honduras y la 5.5% en El Salvador y 3.1% en Guatemala. Por otro lado, la deuda externa seguía siendo un severo problema par la región. En especial para Nicaragua y Honduras que presentaban un muy elevado nivel de endeudamiento que rebasaba la capacidad de pago de la economía.

Los programas económicos de las administraciones que asumieron el poder gubernamental entre fines de los ochenta e inicios de los noventa asignaron la más alta prioridad a la estabilización macroeconómica. La preocupación central era la reducción del déficit fiscal, el control de las variables monetarias, el abatimiento de la inflación y la estabilización de la paridad monetaria.

La estabilización macro-financiera era relevante, no sólo por que era necesario sentar las bases de la reactivación del crecimiento económico y la normalización de los procesos de generación de ahorros e inversión. También, constituyó un poderoso prerrequisito para mejorar el grado de inserción de los países en el nuevo entorno económico internacional. El establecimiento de la disciplina monetario-fiscal era condición necesaria para la renegociación de la deuda externa, así como para lograr el acceso a nuevos flujos financieros y para ser elegible en el proceso de relocalización de la producción internacional.

El enfoque que predominó para abatir los desequilibrios y normalizar el funcionamiento de la economía fue eminentemente financiero: la lucha por la disminución del déficit fiscal y el desbalance externo privilegió la contracción de la demanda interna a través de la restricción fiscal y monetaria.

A lo largo de los años noventa los países centroamericanos lucharon persistentemente para estabilizar la principales variables macroeconómicas, de tal manera que hacia fines de la década eran manifiestos los progresos alcanzados. Los índices de déficit fiscal, de inflación, de estabilidad cambiaria y de desbalance del sector externo mejoraron considerablemente respecto a los imperaban a inicios de la década.

No obstante estos logros, en todos los países están presentes condiciones de fragilidad macroeconómica. Prevalece una "tensión fiscal" crónica y el panorama monetario-financiero es vulnerable. A continuación se hace una breve reseña de éstas circunstancias para cada uno de los países de la región.

i) **Nicaragua.** Al iniciar los años noventa, Nicaragua presentaba un altísimo grado de inestabilidad macroeconómica, a la vez que padecía de severas distorsiones económicas. El déficit fiscal alcanzaba 20% en 1990, la inflación 13500 en 1989, el tipo de cambio de nuevo se había devaluado en magnitudes extraordinarias y el déficit de cuenta corrientes equivalía al 37% del PIB. El endeudamiento externo registraba magnitudes inmanejables puesto que el saldo de los pasivos equivalía a seis veces el valor del PIB. La actividad económica se encontraba en franca contracción, al igual que los procesos de ahorro e inversión.

El nuevo gobierno que asumió en 1990 (Chamorro (1990-1996)), instrumentó un drástico programa de ajuste con el fin abatir los equilibrios macroeconómicos, a la vez que inició un marcado viraje en materia de política económica que se centraba en la reducción del tamaño de estado eliminando subsidios y privatizando empresas estatales. A fines de los años ochenta la actividad productiva del estado aportaba aproximadamente el 30% del PIB. Otro importante objetivo de la política económica fue restablecer las relaciones con los organismos financieros internacionales y la AID, suspendidas durante la mayor parte de los años ochenta. En 1990 se firmó un acuerdo Stand By con el FMI y en 1993 un programa ESAF. La AID reinició su cooperación a Nicaragua transfiriendo importantes montos de recursos (más de 200 millones de dólares por año el bienio 1990-1991).

La política de estabilización presentó dos períodos claramente definidos. El primero (1990-1993) se caracterizó por un drástico ajuste fiscal y monetario y el control de la hiperinflación; en este período persistió, y la persistente caída del nivel de actividad económica. El segundo (1994-1998) por la reactivación del crecimiento con progresos en la estabilidad monetaria y el saneamiento fiscal.

Los 1990-1993 concentraron los mayores esfuerzos para estabilizar el país y encausarlo hacia una economía con una mayor función para los mecanismos del mercado. El principal objetivo de la política fue frenar la inflación, centrando la acción en la reducción del déficit fiscal. Además se llevó cabo una reforma monetaria y una fuerte devaluación, estableciéndose la convertibilidad fija de la moneda, con el propósito de romper la trayectoria de la hiperinflación.

La rápida reducción del gasto público encontró obstáculos en 1990, sobre todo en cuanto a los gastos corrientes ya que si bien los efectivos militares se redujeron 70%, otros gastos subieron en términos reales. Por su parte, los gastos de capital se contrajeron 61%. Por el lado de los ingresos, se adoptó una reforma monetaria con pocos resultados ya que los ingresos se cayeron 36%. La reforma incluyó la unificación de impuestos, eliminación de exenciones a la vez que reducción de tarifas de importación y mejoras administrativas. El déficit fiscal se elevó al 20% del PIB, lo cual se financió en parte con crédito interno.

Las drásticas medidas de contracción de la demanda interna. Se adoptó una reforma tributaria y el gasto público se contrajo bruscamente, incluyendo el gasto social y el gasto militar

A la par de la contención del gasto público, se adoptó una política monetaria muy restrictiva, reduciendo principalmente el crédito al sector público y estableciendo altos encajes bancarios. Ante tales medidas ya en 1991 las tasas de interés registraban magnitudes positivas. La reorganización del sistema financiero permitió elevar el crédito al sector privado. No obstante estos logros, en el ambiente económico subsistía una fuerte desconfianza del público.

Durante 1991, 1992 y 1993 se continuaron aplicando severas reducciones del gasto público, tanto en inversión como en erogaciones corrientes que incluyeron congelación de salarios y recortes del plantel laboral a través del "Programa de Reconversión Ocupacional. Los ingresos públicos se elevaron como resultado de la reforma tributaria y el control de la hiperinflación. En 1993 el déficit fiscal ya había descendido al 7.3% del PIB. La hiperinflación se logró controlar en 1993 aunque todavía en ese año fue necesario devaluar la paridad cambiaria (20%) con el fin de corregir desajustes en el mercado de cambios y se adoptó un régimen de deslizamiento preanunciado de la paridad. Tanto la deuda externa como el déficit de la cuenta corriente (equivalente al 50% del PIB) mantuvieron altos niveles debido a la poca capacidad de generar exportaciones de la economía.

Los costos sociales de tan complejo esfuerzo de estabilización y cambio estructural fueron elevados. Entre 1990 y 1993 Nicaragua experimentó una caída en el nivel de actividad económica. El PIB por habitante retrocedió a 400 dólares y se elevó considerablemente el desempleo abierto.³ Los objetivos de la estabilización económica se combinaron con las acciones para pacificar el campo, que había sufrido una década de enfrentamientos bélicos, y la desmovilización de combatientes. De hecho fue hasta 1993 que se logró la pacificación en el medio rural y que inició la recuperación de la producción agropecuaria.

El segundo período (1994-1998) se caracteriza por la eliminación de la espiral inflacionaria, la reactivación de la actividad económica (el PIB creció 4.3% en promedio) y el aumento sostenido del ingreso por habitante. Esta etapa se caracterizó por una progresiva estabilidad de las variables macroeconómicas. La inflación fue relativamente moderada (12% en promedio anual) aumento determinado por la tasa de deslizamiento de la paridad cambiaria. Progresivamente se restableció la confianza en el público por lo que la economía registró un proceso de remonetización, al elevarse considerablemente los agregados monetarios, sobre todo el ahorro financiero en moneda nacional y los depósitos bancarios en moneda extranjera que crecieron muy rápido. En contrapartida el crédito dirigido al sector privado se expandió.

Durante todo este período la economía siguió presentando un crónico problema de finanzas públicas. El déficit fiscal tendió a reducirse gradualmente, pero siguió siendo elevado (7.5% en promedio) y continuó dependiendo principalmente de las donaciones del exterior para su financiamiento, y en medida decreciente del crédito del banco central. En 1996 las donaciones del exterior fueron equivalentes a 8% del PIB y representaron el 37% de los ingresos corrientes del gobierno central. En consonancia, el déficit de cuenta corriente sólo se logró reducir a un poco menos de 40% del PIB. El servicio de la deuda externa se mantuvo elevado, pero se realizaron avances en la reducción del saldo de la deuda externa en 1997 y 1998.

³ Una estimación señala que merced al continuo esfuerzo de saneamiento fiscal, el gasto social se redujo de 104 dólares por habitante en 1990 a 76 dólares en 1995.

Las autoridades mantuvieron un permanente esfuerzo para sanear las finanzas públicas. El déficit global del sector público se redujo significativamente, mientras que el del gobierno central, antes de donaciones, se abatió de 10.1% del PIB en 1996 al 2.2% en 1998, en condiciones en que las donaciones tendieron a reducirse en este período para registrar 2.8% del PIB en 1998.

Los ingresos tributarios se elevaron considerablemente al pasar de un equivalente del PIB de 19.4 en 1994 a 25.1% en 1998. Ello fue posible gracias a diversas reformas tributarias como fue el efecto de la ampliación de la base tributaria para bienes suntuarios adoptada en 1992, la instrumentación nuevas reformas y correcciones estructurales. En 1997 se realizaron nuevos ajustes a la base tributaria, orientada a corregir deficiencias estructurales del sistema impositivo y ampliar la base gravable mediante la reducción de las exoneraciones. Asimismo se introdujo un impuesto a la tierra y se elevaron los precios del diesel, aunque se redujo el de la gasolina. En sentido contrario actuó la reducción de los impuestos a las importaciones, a los niveles 5 y 10% en forma progresiva hasta 1999, conforme al programa común centroamericano de desgravación. También fueron permanentes las medidas orientadas a mejorar los sistemas de recaudación y administración tributaria, el cobro de servicios públicos y la aplicación de multas.

Por el lado de los gastos fueron continuos los esfuerzos para su racionalización. Destacaron acciones para reducir los gastos corrientes, a través del Plan de Movilidad Laboral destinado a reducir la planilla pública. En 1997 se adoptó una reforma institucional que programó la eliminación de 1800 puestos públicos sólo en ese año y 1500 para los años subsiguientes..

Sin embargo, la reducción del gasto encontró restricciones debido a eventos como la ocurrencia de una sequía y crisis energética en 1994, el gasto electoral para las elecciones de 1996 y el aumento de los intereses de la deuda que tuvo impacto de manera especial en 1997. La inversión real, en cambio, se elevó sistemáticamente a partir de 1994, pasando de 4.7 puntos del PIB a 5.6 puntos entre 1994 y 1998. Con el fin de reducir el gasto público se redujeron los subsidios a las exportaciones y se congelaron los sueldos.

El programa económico del nuevo gobierno que asumió en 1996 (Aleman (1996-2002) se orientado a dar impulso y profundidad a la reforma económica, sobre todo buscó eliminar el sesgo antiexportador del sistema económico para impulsar en especial la producción agropecuaria. Se adoptaron medidas para la privatización de las telecomunicaciones, las generación y distribución de energía eléctrica, y la infraestructura, los puertos y la red vial.

Sin embargo, el programa continuó asignando alta prioridad a la estabilización económica. El objetivo de lograr la sostenibilidad de las finanzas públicas fue prioritario, fincándose en la racionalización los gastos públicos y la reducción del tamaño del estado.

Se adoptaron también medidas de fortalecimiento financiero de las empresas estatales, elevando sus ingresos y recortando los gastos. En 1997 la empresa de energía eléctrica, ENEL, incrementó la tasa de ajuste de las tarifas de la energía eléctrica del 1% al 1.5% mensual; a la par, la empresa de agua, INAA, ajustó sus tarifas de acuerdo a los mayores costos de la energía.

La política monetaria a lo largo de este período (1994-1998) se orientó a controlar las variables monetarias manteniendo permanentemente un marcado sesgo restrictivo. El régimen de

deslizamiento preanunciado del tipo de cambio, con base en los diferenciales de inflación respecto a los Estados Unidos, permitió estabilizar el mercado de cambios y mantener bajo control la tasa de inflación en alrededor del 10% por año. A partir de 1996 se logró la unificación cambiaria, entre el mercado oficial y el paralelo. El Banco Central compra y vende divisas sin límites de instituciones financieras a precio determinado por el desliz.

Las restricciones crediticias se llevaron a cabo privilegiando los encajes legales. No obstante, las operaciones de mercado abierto continuaron creciendo en importancia. En 1995 se introdujeron los Certificado Negociables de Inversión (CENIS) para controlar la liquidez y mantener las reservas monetarias internacionales. El fortalecimiento de los agregados monetarios favoreció el aumento del crédito al sector privado. Empero, todavía en 1995 subsistía una situación de fragilidad en el sector financiero, que se manifestaba en altas tasas de interés, altos márgenes de intermediación y racionamiento de facto del crédito. Además, existía una progresiva dolarización de los depósitos en moneda extranjera.

No obstante los avances logrados, el panorama macroeconómico de Nicaragua continúa presentando una sustancial fragilidad en las finanzas públicas y, muy vinculado a ello, una alta vulnerabilidad monetario financiera. La fragilidad de las finanzas públicas quedó de manifiesto de nueva cuenta en 1999 al acusar la economía el impacto del Huracán Mitch. El déficit del gobierno central se elevó a 2.7% a causa de los gastos de reconstrucción y el aumento dirigidos a aliviar la situación de la población damnificada por el huracán Mitch. También el proceso de reducción de aranceles causó la disminución de ingresos, por lo que se hacen esfuerzos para cubrir los faltantes con Impuestos específicos al consumo. Al mismo tiempo se redujeron otros gastos no prioritarios, en especial de consumo, transferencias y salarios.

ii) Honduras. La situación económica de Honduras a inicios de los años noventa era crítica. Presentaba un alto déficit fiscal (7.2%), una fuerte devaluación, alta inflación (36%) Y elevado déficit de cuenta corriente. Por otro lado, la deuda externa era muy elevada y su servicio pesaba enormemente sobre las finanzas públicas, ya que representaba el 30% del gasto gubernamental. Además, la cooperación aportada por la AID se venía reduciendo al abatirse la intensidad de los conflictos armados en la región.

En 1990 asume el gobierno de Callejas (1990-1994) y adopta un amplio programa de reformas.⁴ El Congreso Nacional aprobó la Ley de Ordenamiento Estructural (Decreto 18-90).

Para la administración de Callejas era prioritaria la estabilización económica, sobre todo el abatimiento del déficit fiscal y el restablecimiento de la confianza de los organismos financieros internacionales, debilitada por la acumulación de atrasos en el servicio de la deuda externa y el incumplimiento en las metas de reducción del déficit fiscal acordadas con esas instituciones.

⁴ Desde inicios de los años ochenta Honduras introdujo elementos de política económica que significaron el comienzo de una nueva estrategia de desarrollo. En 1982 el gobierno de Suazo Córdoba (1980-1984) introdujo elementos neoliberales en su plan económico, bajo la influencia del Informe Negroponte (elaborado por el J.D. Negroponte, Embajador de los Estados Unidos), y posteriormente en 1985 durante el gobierno de Ascona Hoyo (1985-1989) se adoptaron nuevas medidas en la misma dirección.

Este objetivo se abordó mediante recortes del gasto público y aumentos de impuestos. Precisamente al inicio del gobierno de Callejas en 1990 se redujo el presupuesto en 10%. La corrección del déficit fiscal también significó una importante reducción de empleados públicos entre 1990-91 ya que alcanzó la cifra de 25 mil personas. Así, los gastos corrientes se redujeron en términos reales

Entre 1991 y 1992 se realizaron importantes medidas que permitieron reducir en buena medida el déficit fiscal. La Ley de Ordenamiento Estructural permitió elevar considerablemente los ingresos tributarios, además que la Ley de Modernización del Estado introdujo reformas institucionales y administrativas. Por otro lado, los gastos se recortaron tanto los corrientes como los de capital, a la vez que se redujo el plantel laboral del gobierno central.

En 1990 se revisaron los precios de los bienes y servicios públicos. Se revisaron las tarifas eléctricas de tal manera que para mediados de 1994 habían registrado un incremento de casi 300%. También se elevaron los precios del agua en 1990, luego de haber permanecido congelados desde 1983, y las telecomunicaciones, fijándose las tarifas a precios internacionales

Las renegociaciones de la deuda en 1990 y los pagos de atrasos permitieron reanudar las relaciones con los agentes financieros internacionales. En ese año los Estados Unidos condonó 430 millones de dólares de deuda bilateral.

La política monetaria en este período fue de carácter restrictivo con el fin de reducir la inflación y restablecer el control monetario, en condiciones en que en 1990 la moneda había sufrido una brusca devaluación que significó una depreciación real del 75%. En ese año también se liberalizaron las tasas de interés y se introdujeron las operaciones de mercado abierto. Para 1991 las tasas de interés activas se habían elevado considerablemente, por lo que ante el rezago de las tasas pasivas, se produjo una desintermediación y un fortalecimiento de actividades financieras informales. La situación se logró normalizar en 1992. Sin embargo, las tasas aunque positivas fueron muy inestables por efecto de las marcadas intervenciones de mercado abierto. El mercado de divisas era muy desequilibrado por lo que las cotizaciones del mercado paralelo eran significativamente mayores al mercado oficial.

El panorama macroeconómico se descompuso desde fines de 1993. En un contexto pre-electoral, el gasto público aumentó considerablemente, sobre todo en inversiones de infraestructura, en condiciones en que los ingresos crecían moderadamente. El déficit fiscal se disparó al 9.2%. Simultáneamente, se produjo un exceso de liquidez que repercutió en un descenso de las reservas internacionales. Ello motivó urgentes medidas de freno a la liquidez y se elevaron de nuevo las tasas de interés pasivas a niveles del 25% nominales. El ambiente pre-electoral introdujo presiones sobre el tipo de cambio, que registró una depreciación nominal sustancial.

Los préstamos sectoriales de los organismos financieros internacionales permitieron mitigar la magnitud de los ajustes, si bien los requerimientos de recursos públicos de contrapartida introdujeron presiones presupuestarias. El creciente peso del servicio de la deuda y gastos en infraestructura significaron dificultades para reducir el déficit.

El nuevo gobierno de Reyna (1993-1997) introduce un nuevo conjunto de medidas de política económica denominado “el paquetazo” destinado a controlar los desajustes macroeconómicos ya que los déficit fiscal y del sector externo. El desajuste financiero del sector público alcanzó en 1994 el 10% del PIB, frente al 2% acordado con el FMI.

Las medidas de estabilización se centraron en una reducción del gasto público del 10% en términos reales. Se contrajo tanto el gasto corriente como el de capital. Con ello se logró reducir el déficit de 9 a 5% del PIB. Se determinó que el financiamiento del déficit fuese realizado con créditos externos, lo cual liberaría presiones sobre el crédito del Banco Central. A la vez, el nuevo gobierno introdujo una reforma fiscal que incluyó aumentos de impuestos, incremento de la base gravable y la introducción de nuevos tributos.

Para 1995 la reforma tributaria arrojó buenos resultados. Los impuestos crecieron 18% real, a la par que se contrajeron los gastos. EL déficit se redujo al 2.9%, no obstante que existieron presiones para elevar los salarios a los maestros, los gastos en sector salud y un mes adicional a los empleados públicos. Para entonces el pago de intereses de la deuda representaba el 25% del gasto corriente.

En 1996 continuó la austeridad en el gasto fiscal, ante la caída de los ingresos corrientes determinada por la débil actividad económica y concesiones tributarias y exoneraciones para estimular la producción. En 1997 se continúan realizando esfuerzos por elevar la recaudación, mediante simplificaciones de pagos aduanales, nuevo código tributario la tipifican de delitos fiscales. A su vez, continúa la disciplina en el gasto sobre todo a través de contracción del gasto de inversión. El servicio de la deuda se eleva a dos tercios del gasto corriente. El déficit del gobierno central continúa reduciéndose a la vez que por vez primera se obtiene un superávit en el sector público no financiero por los buenos resultados de las empresas estatales.

La nueva administración que asumió en 1997 (Flores (1997-2001) aprobó en 1998 la “Ley de Estímulo a la Producción, la competitividad y el Desarrollo Humano” Los ingresos corrientes se elevaron sustancialmente gracias a que se incrementó el IVA del 7 al 12%. Sin embargo, el déficit fiscal se elevó de nuevo al 3.5% por efectos de la emergencia causada por el Huracán Mitch que requirió un incremento de los gastos totales del 27%.

La política monetaria restituyó las medidas restrictivas en 1994 elevando fuertemente el encaje bancario. EL banco central establece el sistema de subastas y divisas para moderar las presiones en el mercado de divisas. En 1995 introduce los Certificados de Administración Monetarias (CAM), con lo que refuerza las operaciones de mercado abierto como instrumento de control monetario. Por efecto de las restricciones, las tasas de interés se elevaron originando altos márgenes de intermediación. En 1995 se introduce el régimen cambiario nominal ajustable cada cinco subastas en función del diferencial de precios.

En 1997 se produce una fuerte entrada de capital externo por lo que se refuerzan las operaciones para controlar la liquidez y contribuye a estabilizar el mercado de cambios. La reducción de la tasa de inflación produce altas tasas de interés reales. En 1998 continúa el sistema de adjudicación pública de divisas. La tasa de devaluación se reduce considerablemente (3%).

iii) **El Salvador.** A fines de los años ochenta, a asumir el gobierno de Cristiani (1989-1993) la política económica registró un cambio importante. Prácticamente durante todos los años ochenta, las sucesivas administraciones se orientaron a administrar el impacto económico de la guerra civil y realizar esfuerzos para contener una aguda inestabilidad, macroeconómica. A partir de 1989, con el apoyo de los organismos financieros internacionales, El Salvador adoptó un fuerte programa de ajuste y estabilización y dio inicio al cambio estructural. El programa económico de Cristiani distendió las tensas relaciones entre el gobierno y el sector privado, las cuales se habían deteriorado en el contexto del conflicto bélico. Adoptó reformas fiscales y comerciales, dio inicio a los procesos de privatización y liberalización

El programa económico de Cristiani asignó alta prioridad al combate a la inflación y la restitución de la estabilidad macroeconomía en general. Pero también inicio el establecimiento de un modelo económico basado más en la reducción del tamaño del Estado y el fomento de la iniciativa privada. La liberalización eliminó los obstáculos al funcionamiento de los mecanismos de mercado y mediante la privatización de las empresas estatales se abrieron mayores espacios a la acumulación del sector privado. Se designó al sector exportador como eje del modelo económico, apoyándose en la política cambiaria que a partir de 1990 adoptó un esquema de tipo de cambio único con flotación sucia.

En 1990 se introduce una reforma tributaria. Se efectuaron cambios sobre el Impuesto sobre la renta, se simplificaron los tramos; el impuesto al patrimonio fue eliminado y se estableció el IVA en lugar del tradicional impuesto sobre las ventas.

El programa de estabilización adoptó un régimen crediticio muy restrictivo y medidas de austeridad fiscal para contener alto déficit fiscal que se acarrea desde los años ochenta. En 1989 se adopta una reforma tributaria y se deja flotar libremente la moneda. El déficit fiscal se redujo a partir de 1993 y se estabilizó y los precios iniciaron una trayectoria descendente.

Aunque el déficit de cuenta corriente mostraba índices muy elevados, este se financio principalmente con las transferencias de recursos obtenida de la USAID: aunque desde 1986 mostraban una tendencia declinante, todavía a inicios de los noventa registraban niveles considerables (más de 200 millones de dólares por año). Además, comenzaron a tomar fuerzas los ingresos por remesas familiares, de tal manera que las reservas internacionales se comenzaron a fortalecer.

En el período 1990-1991 se liberan los precios de un considerable número de bienes de consumo, se liberalizan mercados y se acelera la apertura comercial con reducciones arancelarias. Asimismo, se redimensiona el sector público mediante el cierre de instituciones y programas de retiro voluntario de empleados públicos. Se autorizan la participación de agencias de cambios privadas lo cual profundiza la libertad cambiaria iniciada en 1989.

La estabilización macroeconómica se apoya en el fortalecimiento de la posición externa del país, lograda a través del ingreso de remesas familiares del exterior y la repatriación de capitales. Además, la certidumbre del ambiente macroeconómico se favorece al iniciar las conversaciones para llegar a un acuerdo de Paz y dar fin a la guerra. En 1992 se firman los Acuerdos de Paz entre la guerrilla y el gobierno de Cristiani. Uno de los problemas más serios que confrontaron las autoridades fueron la transición económica de la guerra civil a la paz. En

particular el establecimiento de instituciones democráticas, la desmovilización de combatientes, y la reparación de la infraestructura. Es de anotar que la firma de los acuerdos de paz no modifica la estrategia ni la prioridad asignada por las autoridades a los programas de estabilización y ajuste estructural.

Entre 1992 y 1997 el Plan Nacional de Reconstrucción inyectó un gasto programado entre 1200 y 1600 millones de dólares por año. Ello significó entre 4 y 5% del PIB. La reducción del presupuesto de guerra y su reorientación de los recursos a los sectores sociales.

El programa de ajuste adoptado en 1989 tuvo éxito en sus objetivos. Fue importante la contribución efectuada por la reducción de las tensiones militares al iniciar las negociaciones de paz, lo cual disminuyó la incertidumbre en el sector privado, la restauración de la alianza entre el sector público y privado, y la entrada masiva de remesas del exterior.

En 1992 se introducen importantes reformas tributarias. Se introduce el IVA con una tasa de 10%. Se modifican la estructura arancelaria y el impuesto sobre la renta. Se adoptan simplificaciones tributarias. Sin embargo, el aumento de los gastos públicos en proyectos de rehabilitación de reconstrucción de infraestructura elevan el déficit fiscal a 5.6% del PIB.

Merced a las reformas del año anterior y medidas de racionalización del gasto, que acomodó jubilaciones y despidos voluntarios mediante recorte de gastos de inversión, para 1993 se había logrado reducir considerablemente el déficit del sector público no financiero (a 3.3% del PIB) y déficit cuasi fiscal asociado a operaciones cambiarias del banco central.

El panorama macroeconómico a la entrada de Calderón Sol (1994-1996) era estable, en gran medida sustentado en la creciente entrada de recursos del exterior que aportaban las remesas.

A fines de 1994 el gobierno de Calderón Sol introdujo un nuevo paquete económico que incluía entre sus principales elementos la dolarización de la economía y la profundización de la apertura comercial sustentada en el arancel cero.⁵ Esta última medida convertiría al país en una gran zona franca que estimularía las exportaciones y las inversiones extranjeras. La propuesta fracasó y son importantes los argumentos del fracaso: la ausencia de un sistema financiero sólido, y una política fiscal disciplinada.⁶ Pero además el programa generó un episodio de inestabilidad asociado a la propuesta de un programa económico de planteamientos muy radicales. El sector privado no lo aceptó.

A partir de 1994 la economía registró un período de estabilidad creciente, en gran medida sustentada en el creciente flujo de remesas familiares. El déficit del gobierno central se redujo considerablemente a niveles muy bajos, al fortalecer la captación tributaria por la mejoras administrativas y aumento de algunas tasas de impuestos. En 1995 se introdujo la "Ley de compensación Económica" orientada a mejorar la eficiencia administrativa y se elevó el IVA del 10 al 13%. Gracias al fortalecimiento de reservas internacionales y la fijación del tipo de cambio,

⁵ Véase O.Melhado, EL Salvador, retos económicos de fin de siglo. UCA editores. San Salvador, EL Salvador, 1997.

⁶ Op cit.

la inflación se redujo a un dígito. Asimismo, el saldo de la cuenta corriente se redujo a niveles muy manejables.

Por otro lado, durante el período 1994-1998 la política monetaria se orientó a controlar la liquidez monetaria en la economía y la apreciación cambiaria, derivadas de la abundante entrada de capitales del exterior. Se aplicaron encajes bancarios y se colocaron instrumentos de estabilización monetaria lo cual fortaleció las reservas internacionales.

En 1995 la política monetaria se tornó más restrictiva ante el aumento de la inflación y de la liquidez en el sistema. En ese año se crearon los Certificados de Estabilización Monetaria (CEMs) en dólares y se unificaron los encajes de los depósitos en moneda extranjera y en moneda nacional. La dolarización produjo aumentos del crédito, del consumo, inflación y aumento del déficit de cuenta corriente.

En 1996 y 1997 sin embargo, se elevó de nuevo el déficit fiscal, aunque a niveles moderados (2% del PIB). Los ingresos tributarios se debilitaron afectados por las rebajas arancelarias a las importaciones bienes intermedios y de capital y los incentivos tributarios a las actividades exportadoras. Por otro lado, los gastos asociados a los programas de Paz, se elevaron sobre todo por la creación del policía civil, las indemnizaciones de empleados públicos e incrementos del pago de la deuda pública.

Ello llevó a medidas de contención del gasto corriente y de inversión. Se propusieron cuatro iniciativas de proyectos de ley orientados a fortalecer los ingresos tributarios, además de acciones penales orientadas a reducir la evasión. En 1998 se reformaron los códigos tributarios, el impuesto sobre la renta y e IVA. Las privatizaciones de las empresas estatales de energía eléctrica y de telecomunicaciones significaron el aumento de los ingresos de capital.

iv) Guatemala. Tras experimentar grandes desajustes macroeconómicos a fines de los años 80 e inicios de los noventa, posteriormente Guatemala transitó por un período de relativa estabilidad macroeconómica con crecimiento moderado y estable. Sin embargo, tras este panorama subyació una permanente "tensión fiscal" provocada por una carga tributaria entre las más bajas de América Latina y un nivel de gasto público insuficiente. Además, padeció de volatilidad financiera.

El gobierno de Cerezo Arévalo (1986-91) orientó la política económica principalmente a restaurar la estabilidad macroeconómica en un quinquenio caracterizado por grandes desajustes sobre todo de cuenta corriente, elevados déficit gubernamentales e inflación creciente. También emprendió diversas reformas de carácter estructural: redujo los controles de precios de diversos productos de consumo, simplificó y unificó el sistema cambiario y racionalizó el esquema tarifario de las importaciones.

Es sin embargo hasta inicios de los años noventa que el país inicia mayores reformas orientadas a privilegiar los mecanismos de mercado. En 1991 asume la administración gubernamental de Serrano (1991-1993) en el contexto de una difícil situación macroeconómica, expresada en crisis de balanza de pagos y alto déficit fiscal. También propone la adopción de una política de reforma de largo alcance en lo fiscal, financiero comercial y social, a fin de que Guatemala se une al resto de países centroamericanos en la ruta de la transformación económica.

A inicios de los años 90 tuvieron vigencia varios acuerdos de apoyo financieros con los organismos financieros internacionales, en gran medida orientados para restituir la credibilidad de la política económica: acuerdos con el FMI para la estabilización fiscal y monetaria, con el Banco Mundial el préstamo de Modernización Económica y con el BID Préstamo de Reforma Financiera. En general, el desempeño económico bajo los acuerdos con el FMI fue pobre por lo que se interrumpieron y se dio seguimiento bajo acuerdos sombra. Precisamente, en 1990 se suspendieron 7 préstamos del BM al caer el país en atrasos en el cumplimiento de sus pasivos externos. La falta de divisas condujo a la acumulación de moras, incluyendo al servicio de la deuda con BM y BID

Si bien la frágil posición fiscal es persistentemente el problema central de la estabilización, también es crítica la débil posición externa, que provoca la reversión de flujos de capitales causado por políticas macroeconómicas poco efectivas. La inflación alcanza 37% en 1990-91. Las tasas de interés reales eran negativas, presionando al tipo de cambio y provocando fugas de capital.

El programa de Serrano puso el acento en la estabilización y en sentar las bases para el crecimiento de largo plazo. Se logra reducir el déficit a 0.4% del PIB. El programa de ajuste incluyó una fuerte contracción de gasto público (-21% real), y se ejecuta sólo el 40% de la inversión programada. También se realizaron esfuerzos para aumentar los frágiles ingresos. En 1991 se establece el "Fondo Compensatorio" el cual fija una sobretasa a los precios del petróleo con el fin de captar recursos. Serrano propone además el incremento de la carga tributaria y la ampliación de la base gravable.

Las medidas fiscales se combinaron con medidas monetario financieras drásticas. Se restringió el crédito a través de encaje legal y se adoptó una fuerte devaluación, tras experimentar con diversos regímenes cambiarios. Las tasas de interés nominales se elevaron, pero en términos reales son negativas, tanto las pasivas como las activas.

En 1993 se produce el golpe de estado que desestabiliza los avances logrados en las cuentas públicas. Se generan menos ingresos fiscales que los esperados por lo que el déficit fiscal repunta. Se produce un episodio de presiones inflacionarias, inestabilidad cambiaria, lo cual conduce a una política monetaria fuertemente restrictiva que se opera a través de aumento del encaje legal e inversiones obligatorios para los bancos comerciales. Se adopta un sistema de subastas diarias de divisas lo que permite estabilizar el tipo de cambio real.

Al asumir el gobierno de Ramiro de León Carpio (1993-1997) se enfrenta a un débil captación tributaria por lo que adopta un política de reducción del gasto público, especialmente en el área de inversiones. En el ámbito monetario eleva el régimen de reservas obligatorias para la banca comercial, reforma el sistema cambiario adoptando un régimen de flotación con intervenciones del banco central. Las tasas de interés bancarias pasivas se mantienen negativas en términos reales pero las activas son positivas, y conllevan un elevado margen de intermediación bancaria.

La política fiscal de Leon Carpio se orienta a fortalecer la administración tributaria estableciendo en 1995 el pago de ingresos sobre la renta en forma trimestral y tipificando el delito de evasión fiscal, fortalece el cobro del IVA e introduce auditorías aduanales.

Las nuevas autoridades gubernamentales, Anzur (199....) continúan los esfuerzos por fortalecer los ingresos públicos. En 1996 eleva la tasa de IVA del 7 al 10%, e introduce el impuesto de emergencia llamado "Solidaridad Extraordinaria y Temporal", vigente en 1996 y 1997 con tasas de 1 y 1.5% para ingresos brutos declarados. También continua con el combate a la corrupción. Estas medidas permiten elevar la captación de ingresos, sobre todo en IVA y recaudaciones por importaciones. El aumento moderado de los gastos permite obtener un déficit fiscal prácticamente nulo en 1997.

Por el lado monetario, la política se orienta a controlar excesos de liquidez y acotar las variaciones en los mercados cambiarios por lo que el tipo de cambio comienza a mostrara un relativa estabilidad. Las variaciones de precios se reducen a un dígito a partir de 1997.

Sin embargo, a partir de 1997 las cuentas públicas comienzan a registrar las presiones de los compromisos derivados de los Acuerdos de Paz. La firma de los Acuerdos de Paz y los procesos de descentralización fiscal introducen presiones adicionales a la ya tensa posición fiscal. Los Acuerdos de Paz introducen compromisos de gasto público que son realizables bajo el supuesto de que la carga tributaria se eleva al 12% en 1999. No se ha logrado concretar. Además, la cooperación externa comprometida con los acuerdos de paz (entre 300 y 500 millones de dólares por año) no fluyen fácilmente por la escasa capacidad de absorción del país. El dividendo de paz estimado en 2% del PIB ha resultado demasiado optimista. Apenas alcanza el 0.5% o 1% del PIB.

En 1997, los gastos se elevan y se inician esfuerzos por elevar la carga tributaria, según convenido en los Acuerdos. Así, el déficit global del gobierno se eleva a 2.8% del PIB. Los ingresos tributarios se elevan para llegar a 8.7% del PIB, gracias a las recaudaciones aportadas por el impuesto de emergencia de "Solidaridad", además de la derogación de ciertas exenciones y aumentos de algunos tributos, no obstante que se introduce el esquema de reducciones graduales del Impuestos sobre la Renta del 30 al 25%.

En 1998 los esfuerzos de recaudación tributaria y racionalización del gasto. Entra en funciones la Superintendencia de Administración tributaria con el objeto de fortalecer la capacidad de recaudación en el mediano plazo.

La reducción de operaciones de mercado abierto permite abatir las pérdidas cuasi fiscales del banco central. EL objetivo central de la política monetaria es la estabilidad de precios y cambiaria, y elevar el nivel de ahorro mediante tasas de interés atractivas. Por primera vez, las tasas bancarias registran una magnitud real positiva, aunque pequeña.

Según el diagnóstico del Banco Mundial, el escaso crecimiento de Guatemala se debe a factores tales como la inestabilidad macroeconómica, el alto déficit del sector publico que alimenta la inflación, genera incertidumbre económica y caída de la inversión; las distorsiones en las políticas comerciales, de precios y financieras que contribuyen a la mala asignación de recursos, lejos del sector primario donde residen las más altas tasas de crecimiento. EL Banco Mundial actúa como coordinador de las principales agencias internacionales que operan en Guatemala. El propósito es evitar inconsistencias y duplicidades debido a la diversidad de enfoques en el alivio a la pobreza.

En los años noventa Guatemala ha logrado establecer una relativa estabilidad macroeconómica. Pero se mantiene una condición inestable en el área fiscal y financiera. La baja carga tributaria mantiene una persistente "tensión fiscal" que deja escaso margen a la inversión social y los compromisos de gasto asociados a los Acuerdos de Paz. A lo largo del década los esfuerzos de control del déficit fiscal se han centrado en la contención del gasto ante la rigidez de la captación tributaria, no obstante los esfuerzos de modernización registrados.

v) **Costa Rica.** Durante los años noventa Costa Rica registró una persistente inestabilidad macroeconómica, muy vinculada a importantes desajustes fiscales. La inestabilidad apenas es logró abatir a fines de la década. La política de estabilización presentó dos períodos claramente diferenciados: 1990-1993 y 1994-1998.

Al asumir la administración de Rafael Calderón (1990-1994) Costa Rica presentaba un panorama de inestabilidad, el cual se venía arrastrando de los últimos años de la década anterior. Así, el objetivo prioritario de las nuevas autoridades fue la reducción del déficit fiscal (que en 1989 había alcanzado el 4.4% del PIB) y reducir la inflación que presentaba una tendencia creciente desde la segunda mitad de los ochenta.

El programa de estabilización se apoyó en un fuerte recorte de los gastos públicos. La inversión cayó 26 y 31% en 1990 y 1991, respectivamente. Para 1992 los gastos de capital apenas alcanzaban a representar el 1.7% del PIB mientras que la inversión física propiamente tal el 0.6% del PIB. La compra de bienes y servicios públicos se redujo durante 1990-1993. En cambio, los remuneraciones públicas se sostuvieron y aumentó el pago de intereses, sobre todo de deuda interna que se elevó 30% en 1990 y 37% en 1991.⁷

A diferencia de los años ochenta en que el déficit del gobierno central se financió con recursos del exterior, desde fines de los ochenta se recurrió en forma creciente a la deuda interna. Entre 1990 y 1993 la deuda interna más que se duplicó, de tal manera que alcanzaba ya en 1993 el 21.5% del PIB, y el 20.5% en promedio del gasto total, frente al 13.5 % del lapso 1983-85.

En 1990 se aumentaron las tarifas públicas a fin de elevar los ingresos públicos. La contención del gasto y los mayores ingresos permitieron reducir el déficit del gobierno central a 1.9% del PIB para 1992 y 1993. Además, la reducción de las pérdidas cuasi fiscales del banco central y los mejores resultados de las empresas estatales significaron una mejoría en el déficit global del sector público.

Es de advertir que los ingresos tributarios ya venían mostrando una tendencia decreciente desde la segunda mitad de los ochenta. Además, los recursos aportados por la AID declinaron rápidamente luego de alcanzar su nivel más elevado en 1985 (215 millones de dólares, equivalentes al 6% del PIB).

⁷ Los elevados déficit fiscales del período 1988-1990 se financiaron principalmente mediante deuda interna.

En gran medida, el problema fiscal estaba atado al nuevo modelo económico.⁸ La insuficiencia tributaria estaba determinada por las desgravaciones arancelarias, la eliminación de impuestos a las exportaciones no tradicionales, ciertas exoneraciones y la presencia de evasión fiscal. Fueron precisamente los sectores más dinámicos de la economía los que percibían incentivos tributarios. El aumento del gasto del sistema de pensiones complicó el problema fiscal.

Desde inicios de la década se toman medidas para reducir el empleo público, privatizar empresas estatales y congelar salarios. Los resultados no fueron muy alentadores en cuanto a disminuir la tensión de las finanzas públicas. Los problemas financieros del sector público condujeron a reformar el sistema de pensiones y modificar los esquemas de subsidios a las exportaciones los cuales habían generado costos fiscales importantes. Pero tampoco se logró un mayor impacto en las cuentas públicas.

El balance de la situación del primer período fue una fuerte contracción de la inversión pública, lo cual produjo un deterioro de la infraestructura física, y el deterioro de los servicios sociales.⁹

Las medidas fiscales de 1990-1991 se complementaron con una fuerte restricción del crédito en 1990-1993 y una considerable devaluación en 1991. La inflación se aceleró, aunque ya en 1993 descendió a un dígito. El aumento de las tasas de interés debilitó a la actividad económica y al proceso de inversión, aunque atrajo capital financiero de corto plazo que sustentó un aumento del consumo privado.

En 1993 la política monetaria y crediticia fue muy restrictiva, a través de mayores encajes legales, operaciones de mercado abierto y mediante restricciones de crédito concertadas con la banca comercial se buscó moderar el acelerado flujo de crédito al sector privado. Paralelamente, se adoptó un régimen cambiario de minidevaluaciones para frenar el fuerte crecimiento de las

⁸ Durante la primera mitad de los años ochenta, en el gobierno de Luis Alberto Monje (1982-86) el objetivo principal del gobierno fue el restablecimiento de la actividad económica y la recuperación del sector exportador. En 1982 se firmó un Acuerdo de Contingencia (Stand By) con el FMI y se renegoció la deuda con el Club de París; entonces el diseño de la política se condujo en el marco de la condicionalidad cruzada establecida por el FMI, BM, BID y AID, la cual impulsó un mayor liberalismo económico. En el gobierno de Oscar Arias (1986-1990) se fortalecieron las medidas de cambio estructural más importantes. En 1985 se había firmado el primer Programa de Ajuste Estructural (PAE I), el cual estuvo vigente hasta 1987; en 1988 se firma el PAE II.

En el período 1988-1990 se exacerbaron los desajustes macroeconómicos al producirse considerables devaluaciones cambiarias, aumento de la inflación, mayores déficit de cuenta corriente y elevación de los déficit fiscales. La corrección del déficit fiscal se abordó a través de aumento de impuestos y contención del gasto, a la vez que se establecieron objetivos de mejoras en la eficiencia de la administración pública, incluyendo la provisión de servicios sociales. También en este período se modificó la política de comercialización de granos básicos, buscando aproximar los precios internos a las referencias internacionales en tanto que el Estado retiró parcialmente su intervención en la comercialización. Estas acciones resultaron en una reducción de los subsidios otorgados a consumidores y productores.

⁹ Véase Francisco J. Orlich Plan Nacional de Desarrollo. Diagnóstico y Estrategia. 1994-1998.

importaciones. Ello provocó alzas marcadas en las tasas de interés, revirtiendo el abatimiento logrado en los dos años anteriores.

En el contexto de la liberalización del sistema financiero nacional ligada a la mayor apertura comercial, se emitieron bonos para preservar el ingreso de capitales del exterior. En 1993 el rendimiento de dichos bonos se elevó de 11 a 23%. Las tasas pasivas de interés alcanzaron el 24% y las activas el 40%. Ello frenó la salida de capitales de corto plazo aunque se perdieron reservas. EL aumento de las tasas de interés tuvo consecuencias graves sobre las cuentas fiscales.¹⁰

Además, se sustituyeron los títulos de deuda pública en manos de los bancos y la caja de seguridad social por bonos con rendimientos más altos. Las altas tasas de interés en el mercado local fueron altas y con volatilidad marcada. La estrategia de cambiar deuda externa por interna elevó el saldo de los bonos gubernamentales en 37% en 1993. Así, de nuevo se elevó el costo de financiamiento del sector público y aumentaron las pérdidas operacionales del banco central. Además, el debilitamiento de la actividad económica afectó los ingresos fiscales, aunado a la reducción de la tasa de IVA del 13 al 10% entre 1991 y 1994.

Para 1994 hicieron crisis las finanzas públicas. En la evolución de la coyuntura, el gasto público ligado al ciclo electoral agudiza los problemas fiscales. El déficit del gobierno central alcanzó 6.9% del PIB. El contexto de elecciones presidenciales, los gastos públicos se elevaron considerablemente. Las dificultades para obtener financiamiento externo llevó a continuar acudiendo al endeudamiento interno a través de la colocación de bonos, con el consiguiente aumento del servicio de la deuda interna provocado por las altas tasas de interés.

El gobierno de José Figueres (1994-1998) adoptó nuevas medidas para enfrentar el problema fiscal. El gasto público cayó 4.5% en 1995, en especial la inversión se redujo 20% real. El gasto corriente se contrajo 3% y las remuneraciones públicas se congelaron en el bienio 1995-1996; la compra de bienes y servicio se reducen entre 1995 y 1997. El pago de intereses se elevó 41% en 1994 y 38% en 1995.

Otras medidas fueron necesarias. Se profundiza la reforma del régimen de pensiones y con el fin de fortalecer la captación tributaria se elevan ciertos impuestos y se legisla en torno al delito fiscal. También se emprende la privatización de algunos servicios sociales, la focalización de los subprogramas subsidios y el combate a la pobreza con carácter asistencial. Sin embargo, es de señalar que estas medidas no llegan a alterar el carácter universal y promocional de los programas sociales de larga data.

En el terreno financiero nuevamente se restringió la liquidez monetaria que se venía arrastrando desde mediados de 1993, a través de la emisión de bonos de estabilización y aumentos del encaje legal. Como resultado las tasas de interés se incrementaron, por lo que la inflación rebotó por arriba del 20% en 1994 y 1995, luego de haber sido de 9% en 1993.

¹⁰ La asignación del crédito a las actividades productivas también se modificó sustancialmente. El canalizado a la agricultura, ganadería e industria, que consignó la mayor proporción en el pasado se tornó minoritario, elevándose el destinado al comercio y los servicios.

Más destacable aún es la pérdida de confianza del público en las instituciones financieras a raíz de la quiebra del Banco Anglo Costarricense, evento que aceleró el proceso de dolarización de depósitos bancarios que se venía presentando en los años recientes y se traspasan depósitos de largo acorto plazo.

En el período 1995-1997, la política económica del período fue de fuerte contención fiscal y monetaria lo arrojó un mejor balance fiscal. Los esfuerzos de estabilización dieron resultados ya que la inflación se situó en 11-12% y se estabilizó la tasa de deslizamiento cambiario. El déficit de cuenta corriente se redujo a niveles en torno al 3% en 1996-1998.

En suma, la economía costarricense mostró la recuperación de la disciplina fiscal a fines de los años noventa. Sin embargo, persiste una tensión fiscal latente provocados la insuficiencia de recaudación tributaria, la alta deuda interna y la volatilidad del sistema financiero interno.

c) Principales medidas de reforma estructural

El segundo componente de la nueva estrategia económica regional fue la reforma estructural. Sus objetivos, modificar el esquema de incentivos que enfrentan los agentes económicos internos y externos con el fin de fortalecer la nueva estrategia de desarrollo.

Los principales elementos de la reforma estructural en Centroamérica fueron la reforma del Estado, la política de deuda externa, la política comercial, la reforma del sistema financiero. Si bien en los años noventa se conformó una gran uniformidad regional en cuanto a los objetivos y modalidad de las transformaciones, la secuela de cambios y el alcance logrado en los mismos, difirió de país a país.

i) La reforma del estado y la política de deuda externa. La reforma del estado en Centroamérica se orientó a conformar un Estado mas reducido, menos interventor en la economía, con el fin de generar nuevos espacios a la acción privada. La reforma del Estado dio inicio en dos países a mediados de los años ochenta; pero fue hasta los primeros años de la década de los noventa que todos los países de la región estaban inmersos en programas de reducción y modernización del estado.

Hacia fines de los años noventa, sin embargo, los programas estaban todavía inconclusos. En la mayoría de los países los programas se encontraban en fase de ejecución. Luego de la privatización de diversas empresas productivas y financieras estatales realizada en la primera mitad de la década, en la segunda mitad el proceso de privatización de los principales servicios de infraestructura (energía eléctrica y telecomunicaciones) estaban apenas en fase de realizarse.

En el caso de Nicaragua, una de las partes medulares del programa económico del gobierno de Chamorro (1990-1996) fue la reforma del Estado y la transformación de la economía en una basada en el mercado. El programa de privatización de activos estatales se inició apenas iniciada la gestión del nuevo gobierno. Se vendieron en forma acelerada numerosas empresas estatales con el fin de reducir la difundida participación del estado en la economía (el estado generaba aproximadamente el 30% del PIB a inicios de la década). También se redujo el plantel de empleados públicos y disminuyeron sensiblemente los gastos militares.

El nuevo gobierno que asumió en 1996 (Aleman, 1996-2002) estableció como uno de sus objetivos prioritarios avanzar en las reformas estructurales y la modernización del estado. Ello incluye la reforma de la banca estatal y la privatización de las principales empresas de servicios básicos: ENEL, INTEL y ENAA.

En la segunda mitad de los noventa, se sometió a la Asamblea una serie de propuestas de Ley orientadas a facilitar la reforma del sector público y promover la participación del sector privado en servicios de infraestructura previamente reservados al estado. Entre ellas destacan la Ley de Electricidad, dos leyes de acueductos y alcantarillados, 2 leyes de hidrocarburos, una ley para ENITEL, reformas de la seguridad social, reformas del sistema financiero y política comercial.

En 1995 la Asamblea aprobó la Ley de Privatización de INTEL, pero fue hasta 1998 que dio inicio propiamente su venta al sector privado.

En Honduras la reforma del estado se inició en la segunda mitad de los años ochenta. El gobierno de Azcona (1986-1990) privatizó 44 empresas productivas públicas, en general de tamaño mediano y que pertenecían a la Corporación Financiera CORFINA.

En el Salvador Cristiani dio inicio a los procesos de privatización y liberalización. Cristiani emprende la reforma del estado mediante la privatización de actividades económicas claves que habían sido estatizadas durante el período más álgido del conflicto bélico. La reestructuración del sector público incluyó la reforma de los sectores de salud y educación, la privatización de empresas y de servicios públicos. Destaca el traspaso a manos privadas del sistema bancario.

En cuanto a la reforma estructural, el gobierno adoptó un programa de modernización económica y social para el período 1991-1996. (ver el Programa de Serrano: Guatemala; hacia una democracia económica y social). Sus elementos: la reforma fiscal comprensiva, la reestructuración del sector público a través de la privatización de las empresas estatales, fortalecimiento de la entrega de servicios sociales a los grupos más vulnerables.

Con el apoyo del Banco Mundial, la reforma del sector público en Guatemala estuvo orientada a la modernización tributaria, la reestructuración institucional, el fortalecimiento de los fondos municipales y sociales y la privatización de las empresas estatales. Los objetivos de la liberalización de la economía fueron eliminar obstáculos a la inversión privada. La reforma incluyó la apertura de sectores de actividad reservados al sector público a fin de promover la participación privada en la provisión de energía.

Es de destacar que en el caso de Guatemala, el sector de empresas estatales siempre fue de dimensión reducida en comparación con los demás países de la región. Las empresas estatales eran 11 y generaban apenas un 3% del PIB. Más del 80% de éste era generado por las empresas de electricidad (INDE) y de telecomunicaciones (GUATEL).

Inicialmente, la reestructuración incluyó la reestructuración de INDE y del Instituto de Mercadeo Agrícola (INDECA). A partir de 1991 el INDE redujo su personal en cerca de 20%. Mediante el préstamo para la Modernización Económica obtenido del Banco Mundial, el INDE

eliminó los subsidios recibidos del gobierno y entre 1991 y 1992 las tarifas se elevan el 67%. También se promovió la participación privada en cogeneración de electricidad.

Por otro lado, INDECA y BANDESA fueron las instituciones a través de las cuales el gobierno intervino en el sector agrícola con el objetivo de asegurar la seguridad alimentaria y mejorar el nivel de nutrición. En 1991 el gobierno suspendió su intervención en el mercado de granos básicos y en 1992 eliminó la transferencia de recursos al INDECA. Así INDECA redujo su personal y reorientó sus actividades.

En 1993 se crearon los fondos sociales con el fin de evitar el obstáculo operativo que significaba la debilidad de las instituciones burocráticas. El objetivo básico de estos fondos fue aportar ayuda directa a los pobres rurales. Los más importantes fueron el FIS, FONAPAS y FSDC. El Banco Mundial apoyó la creación del FIS dirigido a las comunidades más pobres rurales. Ante la debilidad de las instituciones públicas, la canalización de recursos se apoyó principalmente en la actuación de las ONGs, grupos comunitarios y gobiernos locales..

En Costa Rica las reformas del sector público se iniciaron desde 1984. Se promulgó la Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público a través de la cual se inició la privatización de las empresas estatales. A fines de los años ochenta el problema fiscal estaba en el centro del problema de la estabilización macroeconómica. En 1988 se firma el PAE II y dentro de este marco se modificó la política oficial en materia de granos básicos, buscando aproximar los precios internos a las referencias internacionales, a la vez que el Estado se retiró parcialmente de la comercialización. Estas acciones tuvieron por resultado la reducción de los subsidios otorgados a consumidores y productores.

Para 1994 la reforma del Estado puso especial acento en la mejora de la eficiencia del aparato público; las medidas adoptadas madurarían hasta la segunda parte de la década. Es característico de esta etapa la búsqueda de mayor integración entre la política económica y la social, en el marco de la apertura comercial y la promoción de las exportaciones. Se mejoró la calidad y eficiencia de los programas sociales y ampliar su cobertura. En 1997 se aprueba la reforma constitucional que garantiza un mínimo de 6% del PIB para la educación.

ii) La política de endeudamiento. En los años ochenta el endeudamiento externo de los países centroamericanos creció sustancialmente de forma tal que si en los años setenta la relación de la deuda externa respecto al PIB regional alcanzaba cerca del 35%, para fines de los años ochenta superó al 100%. La política de endeudamiento externo mantuvo enorme relevancia a inicios de los años noventa, ya que el costo de su servicio significó un importante obstáculo al desarrollo.

A inicios de los noventa la región presentaba en la práctica una situación de insolvencia financiera. Todos los países mostraban atrasos en el pago del servicio de la deuda por lo que la credibilidad con los agentes financieros internacionales era muy baja. En particular, desde fines de los años ochenta, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Honduras presentaban problemas para cumplir con el servicio de la deuda externa por lo acumularon importantes atrasos. De hecho, uno de los principales objetivos administraciones que asumieron el poder político entre 1989 y 1991 fue precisamente recuperar la confianza de las instituciones financieras internacionales.

Salvo Costa Rica que realizó un arreglo importante en materia de deuda externa en la segunda mitad de los años ochenta, al recomprar en 1986 el 79% de la deuda comercial al 16% del valor original, durante prácticamente toda la década de los noventa, el resto de los países Centroamérica sostuvo los esfuerzos orientados a aligerar el peso de los pasivos externos. Se llevaron a cabo recurrentes negociaciones con el Club de París, con el fin de reducir el endeudamiento privado y bilateral.

Se obtuvieron logros importantes en todos los países, pero los avances fueron significativos para Honduras y Nicaragua, no obstante que mantienen altos índices de insolvencia. Ambos negociaron importantes reestructuraciones y condonaciones de pasivos.

La renovación del ingreso de capitales a la región en los años noventa permitió reducir el componente de corto plazo de la deuda, así como reducir significativamente los atrasos. La estructura del endeudamiento también mejoró. Las fuentes de recursos multilaterales y bilaterales reemplazaron a los préstamos bancarios acordados a tasas variables que predominaron en la década de los ochenta.

Así, a fines de los años noventa, el problema de la deuda externa es muy diferenciado en los países de la región. Tres países observan una posición relativamente manejable. En 1998 El Salvador mantenía la más baja relación de deuda a producto con un 21%, le seguía Guatemala con el 24%, mientras que Costa Rica mantenía un 36%. En cambio, los dos países restantes presentaban todavía una relación críticamente elevada, no obstante los progresos realizados. En Honduras el coeficiente deuda producto era de 104% en 1998, mientras que en Nicaragua era próxima al 300%.

iii) La política comercial. La apertura comercial constituyó es la piedra angular de la nueva estrategia económica de los países de la región. Por lo mismo, fue una de las primeras medidas adoptadas de carácter estructural. De hecho, en los años noventa los países centroamericanos confirman su adhesión al GATT o se afilian a la OMC.

Al asumir el gobierno de Chamorro (1990-1996), instrumentó de inmediato la apertura comercial en Nicaragua, así como la liberalización del mercado de divisas. En la segunda mitad de los años noventa, el nuevo gobierno puso énfasis en la eliminación de los incentivos fiscales a las exportaciones que se otorgaban por la vía de los Certificados de Beneficio Tributario (CBTs). La Ley de Justicia Tributaria redujo en julio de 1997 las tarifas máximas a la importación al 30%; asimismo, se estableció un programa para la reducción de los aranceles a un máximo de 20% para 1998 y 10% para mediados de 1999.

En materia de política comercial, Callejas liberaliza las importaciones. Se decidió adoptar el arancel común externo en una franja de 5-20%. En Honduras el exportador fue objeto de medidas de fomento desde 1983 a través de la Ley de Fomento a las Exportaciones, instrumento orientado a promover las ventas no tradicionales mediante estímulos crediticios y fiscales. Entre ese año y 1987 se expidieron varias medidas destinadas a fortalecer al sector exportador.¹¹

¹¹ Detalle de medidas.

En El Salvador Cristiani inicia la reforma comercial. La reforma de la economía fue profunda. Se adoptaron medidas para elevar la apertura de la economía, elevar la eficiencia general de la economía y eliminar el sesgo antiexportador.

En gobierno que asume el poder en 1994 (Calderón Sol (1994-98)) profundiza la reforma neoliberal. El proyecto económico busca convertir al país en una gran zona de libre comercio con servicios de ensamble, financieros y de mercado. El modelo se centra en tipos de cambio fijo y la plena convertibilidad de la moneda nacional. La falta de consenso entre el gobierno, el sector privado y los organismos financieros internacionales en torno a este proyecto los debilitaron.

La reforma comercial en Guatemala propiamente se inició en la segunda mitad de los 80 al unificarse el manejo cambiario, la devaluación del Quetzal y la reducción de tarifas a la importación y eliminación de impuestos a la exportación. En 1991 se refuerza las medidas destinadas a mejorar la eficiencia económica, la competitividad internacional y el crecimiento orientado hacia fuera. En 1991 se adhiere al GATT y comienza la eliminación de las barreras no arancelarias. En 1992 se reducen las tarifas en forma importante y se adopta el programa de establece una estructura tarifaria 5-20%, elimina toda las barreras no arancelarias y establece una banda de precios para los productos agrícolas con impuestos variables.

En Costa Rica en la segunda mitad de los años ochenta, durante el gobierno de Oscar Arias se adopta la liberalización comercial y la promoción del sector exportador a través del estímulo oficial a las exportaciones bienes no tradicionales destinadas a mercados fuera de Centroamérica. El nuevo esquema de fomento del sector exportador adquirió forma al crearse el "contrato de exportación" instrumento que unifica y consolida los incentivos destinados a esta actividad. Se modifica la política cambiaria al adoptarse un tipo de cambio real, a la vez que se sigue una política salarial austera. Posteriormente, la Ley de Fomento al Desarrollo Agropecuario redujo los impuestos a las exportaciones tradicionales, principalmente al banano y el café. En el mismo sentido de fortalecer a los ingresos del exterior, en 1985 se emite la Ley de Incentivos para el Desarrollo Turístico otorgando incentivos fiscales para fomentar su expansión.

En 1993 los países centroamericanos acordaron la adopción de la llamada Tarifa Común Externa con tasas arancelarias dentro del rango 5 -20%. Este nuevo esquema aplicaría para todo el comercio salvo algunos productos del sector agrícola. Asimismo, se acordó conceder a Honduras y Nicaragua un plazo mayor que el acordado para los demás países. En 1995 los países avanzaron en la convergencia tarifaria. Acordaron además reducir la tarifa externa aplicada a bienes de capital al 1% a la vez que se la tasa máxima se estableció en 15%.

En 1996 el programa de convergencia se modificó para reducir la Tarifa Común Externa. Se estableció la meta para el año 2000 de establecer una tarifa ente 0 y 15% en todos los países sin excepción.

En cuanto a los acuerdos comerciales, Costa Rica estableció uno de libre comercio con México en 1994, Nicaragua en 1998 y los tres países restantes han mantenido negociaciones con este país para llegar a un acuerdo conjunto similar. Los cinco países firmaron un tratado de libre comercio con la República Dominicana en 1998, el cual estaba pendiente de aprobación legislativa.

iv) La reforma del sector financiero. Desde 1991 se liberaliza en Nicaragua el sistema bancario y se produce una expansión de este sector. En 1992 se adoptan las normas de Basilea. Se creó la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF).

En 1998 el gobierno de Alemán en Nicaragua firma un nuevo acuerdo con el FMI, en el que sobresale el impulso otorgado a la reforma financiera. Uno de los objetivos es la reducción de la participación estatal en el sistema financiero. La clausura del principal banco estatal BANDES y la venta de BANIC. En 1997 ya se había vendido las sucursales de éste último y el 80% de los depósitos a bancos privados. Los planes incluyen la privatización de FNI, institución que venía desempeñando la función de financiera de segundo piso.

Una de las metas es la mejora del marco regulatorio, reducir la discrecionalidad, elevar la competencia en el sector bancario y aumento de la solvencia del sistema a través del incremento de la base de capital. En 1996 se adecuó el capital al 8% y se espera elevarlo al 10% en el año 2000. También asignarle un mayor papel a SBIF en la regulación de nuevas actividades bancarias.

El gobierno de Callejas adopta en 1992 medidas para liberalizar el sistema financiero, eliminando los topes a las tasas de interés. Previamente, en 1990 se habían iniciado las subastas de valores gubernamentales. En 1992 se modificó la política cambiaria al permitir que la moneda flotara libremente, y en 1994 se estableció la subasta diaria de divisas por el banco central. En 1995 se emitió la primera ley bancaria desde 1950, en el marco de la expedición de la Ley Financiera.

En El Salvador, durante el Gobierno de Cristiani, la reforma del sector financiero eliminó las restricciones que operaban sobre las tasas de interés. La privatización del sistema financiero con la devolución de los bancos a manos privadas, la autonomía de la banca central, la creación del mercado de valores y el fortalecimiento de los mecanismos de supervisión y control.

Desde 1989 se profundiza la reforma del sistema financiero en Guatemala al eliminarse el techo de las tasas de interés. A diferencia de la experiencia de los demás países centroamericanos, el sistema financiero guatemalteco predominantemente en manos privadas. Hacia 1995 había 34 bancos privados. Los bancos estatales de fomento estaban en proceso de liquidación. Tal es el caso de CORFINA, la empresa financiera estatal de fomento y BANVI, el banco de la vivienda. Entre 1990 y 1994 se crearon 14 bancos nuevos y 10 empresas financieras. Entre 1990 y 1995 se emitieron un gran número de medidas reguladoras.

En 1988 se reforma en Costa Rica el sistema financiero. Se emitió la Ley de Modernización Bancaria, la cual liberaliza a la banca comercial estatal de restricciones para operar y se refuerzan los mecanismos de regulación y supervisión.

4. Factores compensatorios o amortiguadores

Los programas de estabilización y ajuste tuvieron importantes costos y consecuencias económicas. Las transformaciones económicas significaron cambios en los esquemas de incentivos que afectaron tanto al aparato público así como a los productores como a los

consumidores. Ello implicó complejos reacomodos que implicaron costos económicos, sobre todo por que en casos tendieron a contraer el nivel de actividad económica, reducir el empleo y disminuir los ingresos reales de amplias capas de la población. Sin embargo, la presencia de factores compensatorios en la región contribuyeron a amortiguar las consecuencias más negativas de los programas de estabilización y el ajuste estructural. Estos factores generaron nuevas oportunidades de empleo o ingreso o sirviendo simplemente como válvulas de escape a las presiones económicas y sociales.

a) Migración

Una de las consecuencias económicas y sociales más relevantes de los conflictos bélicos regionales fue la generación de un considerable proceso migratorio. Se registraron desplazamientos de población dentro de los países, entre países de la región y hacia fuera de la región. Los flujos migratorios adquirieron magnitudes masivas, especialmente en los casos de El Salvador y Guatemala.

Tan sólo en el caso de El Salvador, a fines de los años ochenta la guerra había expulsado del país a cerca de un millón de personas. Se estima que a fines de la década pasada aproximadamente 600 salvadoreños habían ingresado ilegalmente a los Estados Unidos.¹² Se considera que las migraciones operaron como válvulas de escape a la presión ejercida por la población afectada por la guerra.

Los países que registraron los mayores flujos migratorios fueron El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Honduras. Los principales países receptores: Guatemala y Costa Rica, dentro de la subregión; México y los Estados Unidos fuera del subregión.

b) Remesas familiares

Las migraciones registradas durante los años 80 y 90 dieron origen a una corriente de envíos de recursos financieros de los emigrantes a sus familiares residentes en el país de origen. Las remesas familiares adquirieron magnitudes macroeconómicas y en algunos países, principalmente en El Salvador, aportaron importantes recursos externos para sustentar el proceso de estabilización y aún propiciaron apreciaciones cambiarias.

Las remesas determinaron que el ingreso nacional superar significativamente al Producto Interno Bruto. En este sentido, actuaron como factores compensatorios de los costos económicos de la estabilización y el ajuste económico. Numerosas familias de ingresos bajos y medias complementaron sus ingresos, elevaron el nivel de consumo y aún efectuaron inversiones.

En 1997 el total de remesas percibidas por Centroamérica alcanzó la cifra de 2,338 millones de dólares, frente a 193 millones registrados en 1990. Es decir, esta fuente de recursos se multiplicó por 12, para representar el 17% de los ingresos generados por las exportaciones

¹²

Institute for Food and Development Policy, op cit.

totales de bienes, el 50% de las exportaciones maquiladoras, y superar en 70% a los ingresos del turismo registrados por la región en 1997.

Indudablemente el país en el que las remesas asumen el papel más importante es El Salvador. Su importancia adquiere magnitudes macroeconómicas ya que en 1997 significaron el 17.5% del PIB. En los años noventa su tendencia ha sido creciente ya que diez años atrás esta variable significaba el 3.8% del PIB. Además representan casi el 50% de las exportaciones bienes y son de una magnitud equivalente al déficit de cuenta corriente. En términos de importancia le sigue Nicaragua donde alcanzan el 7% el PIB, son el 21% de las exportaciones y equivalen al 20% del déficit de cuenta corriente.

En Guatemala y Honduras tienen una importancia muy semejante, en torno al 3.7% del PIB. En el primero significan el 15% de las exportaciones y el 38% del déficit de cuenta corrientes; en el segundo estos coeficientes son el 8.7% y el 58% respectivamente.

c) Economía informal

La estabilización económica y la reactivación de las actividades productivas contribuyeron a mejorar la situación del empleo en toda la región, sobre todo en los países que experimentaron conflictos bélicos prolongados que motivaron el desplazamiento de la población y el abandono de grandes áreas de cultivo agrícola.

Así, la reanimación del crecimiento en general, la reconstrucción de las redes producción y comercialización debilitadas por la guerra, y las obras de rehabilitación de la infraestructura, generaron numeroso empleos. Sin embargo, la recuperación económica observada no fue suficiente para revertir el agudo problema del empleo vigente en la mayoría de los países. Así, a la existencia de grandes bolsones de desempleados y subempleados se acumularon numerosos contingentes de nueva población económicamente activa que anualmente se fue incorporando al mercado de trabajo.

Ante la insuficiencia del crecimiento y creación de nuevos empleos, el engrosamiento del llamado sector informal constituyó un importante factor de amortiguación de las presiones sociales. Principalmente localizada en el sector comercial, la población ocupada en la informalidad se caracteriza por la naturaleza temporal e inestable de la ocupación, así como por el bajo nivel de ingresos y falta de acceso a prestaciones salariales complementarias.

d) Gastos sociales

Las medidas de estabilización y los programas de reforma estructural en la mayoría de los casos tuvieron repercusiones que implicaron significativos costos sociales. La apertura comercial afectó a empresas competitivas de importaciones. La necesidad de la modernizar y eficientar otras empresas con el fin de enfrentar la competencia internacional, condujo a aligerar la carga laboral. Por su parte, la privatización de empresas estatales incluyó procesos de adelgazamiento laboral. De la misma manera, el proceso de modernización de sector público determinó importantes recortes de empleados estatales en la mayoría de los países.

En ciertos casos, el recorte laboral ocurrido en el sector formal de la economía tanto en empresas e instituciones públicas como en empresas privadas, se llevó a cabo mediante el pago de indemnizaciones. No obstante, el diseño de la nueva estrategia de desarrollo incluyó, como en otros países fuera de la región, el establecimiento de programas sociales compensatorios con objetivos muy focalizados de asistencia a los grupos de población más vulnerables. La eliminación de subsidios de carácter general, como fue la eliminación del control gubernamental de los precios de productos básicos y la reducción de las actividades de organismos de comercialización agrícola.

Estos programas fueron diseñados para amortiguar el costo social de la estabilización y el ajuste estructural. La escasa magnitud de sus recursos frente a la dimensión del desempleo y la pobreza regionales, restringieron su impacto social.

5. Las actividades dinámicas emergentes

De manera simultánea a los eventos señalados, en los años noventa en Centroamérica surgieron o tomaron fuerza nuevas actividades cuyo sostenido dinamismo implicó que asumieran una importancia creciente en la estructura económica. Entre estas destacan las nuevas actividades exportadoras no tradicionales, eje del nuevo modelo orientado hacia fuera, la industria maquiladora y el turismo.

Estas actividades hicieron un considerable aporte al impulso que adquirió la economía regional en los años noventa. Sin embargo, habiendo partido de bases reducidas, al finalizar la década no había logrado constituirse en el motor del desarrollo. La actividad económica seguía dependiendo de las actividades tradicionales, algunas de las cuales, sin embargo, emprendieron procesos de modernización, entre ellos los sectores de comercio y financiero.

a) Exportaciones no tradicionales

En parte favorecida por un entorno internacional favorable y en parte estimuladas por un sistema de incentivos más propicio, las exportaciones no tradicionales registraron un auge significativo en la región centroamericana durante los años noventa. Las exportaciones no tradicionales constituyen el eje del nuevo modelo económico, en tanto que motor del crecimiento.

La generación de divisas efectuada por el sector exportador de bienes en conjunto casi se multiplicó por tres al elevarse de 4,868 millones de dólares en 1990 a 13,370 en 1998, al crecer a una tasa anual promedio de 13.5%. Este crecimiento se debió en gran medida a la rápida evolución que experimentaron las exportaciones no tradicionales. En el período señalado crecieron de 1,803 millones de dólares a 9,703 millones de dólares, es decir se multiplicaron por cinco. Así, en tan solo ocho años, la participación de las exportaciones no tradicionales se elevó del 37 al 73% del total de exportaciones de bienes, invirtiendo la relación que guardaban estas a inicios de los noventa con respecto a las exportaciones tradicionales.

Las exportaciones emergentes están constituidas en parte de nuevos productos agropecuarios y en parte productos manufacturados. Estos últimos se han beneficiado de la expansión de los mercados dentro de la propia región.

Los desarrollos más acelerados de las actividades no tradicionales de exportación lo registraron Costa Rica y Honduras, ya que en el primero estas exportaciones se multiplicaron por diez entre 1990 y 1998 mientras que en el segundo el factor de aumento fue de más de seis veces. En el caso de El Salvador, la generación de divisas del sector no tradicionales creció más de cinco veces. Más lenta fue la evolución registrada en Guatemala donde aumentaron a razón de 2.5 veces en los ocho años señalados. Finalmente, las cifras de exportaciones no tradicionales en Nicaragua son apenas 80% superiores a las de 1990, por lo que estas aportan casi el 40% del total de exportaciones, frente al 80% en Costa Rica, 82% en el Salvador y algo más del 60% en Guatemala y Honduras.

En contraste con el comportamiento dinámico de las nuevas exportaciones, las exportaciones tradicionales mostraron un crecimiento más bien pausado ya que hacia fines de la década sólo generaban ingresos 20% superiores a las registradas en 1990. Ello estuvo determinado en gran medida por la inestabilidad y tendencia a la baja de los precios internacionales de los principales rubros.

b) Maquila y zonas francas

En los años noventa la industria maquiladora se expandió con gran fuerza y tendió a difundirse en todos los países de la región. Este fenómeno fue resultado de la creciente estabilidad económica y cambio en los precios relativos, así como de la mejoría observada en las condiciones sociales y políticas. Pero indudablemente, en esta expansión también jugaron un papel relevante los programas de estímulos orientados a atraer este tipo de inversión, frecuentemente en competencia con otros países del área del Caribe. En especial destacan los regímenes fiscales favorables que tendieron a generalizarse en la región hacia mediados de los noventa.

Fuertemente concentrado en el sector de textil y vestuario, con destino a los Estados Unidos. Las exportaciones de la región bajo los capítulos 61 y 62 del Departamento de Comercio de los Estados Unidos, que incluye prendas de vestir y accesorios, se multiplicaron por siete para pasar de 753 millones de dólares en 1990 a 5,264 millones en 1998, al crecer a una tasa promedio anual de 27.5%. A inicios de los años 90 la actividad se concentraba en Costa Rica, Guatemala y Honduras, el primero concentrando el 50% de las ventas. A lo largo de los años noventa los establecimientos maquiladores se difundieron con fuerza por toda la región, al alcanzar tasas de crecimiento anual de 46% en El Salvador, 42% en Honduras y 112% en Nicaragua, país éste último en el que partió prácticamente de cero.

La actividad maquiladora aporta divisas a la región en el orden de los 1200 millones de dólares, lo cual ha significado un apoyo importante para la balanza de pagos. Por otra parte, este sector genera empleos en el ámbito de las 250 mil personas en toda la región. La importancia de esta industria en la región centroamericana es considerablemente mayor a la que asume en un país como México, considerando las diferencias de tamaño económico.

c) Turismo

Como resultado de la progresiva estabilidad económica y social en la región, la industria del turismo registró una rápida expansión en los años noventa. Tanto el ingreso de divisas como la generación de producción y empleo se elevaron considerablemente

En efecto, el turismo se debilitó marcadamente en los años ochenta como consecuencia de la inseguridad que privó en la región derivada de las luchas civiles internas de Nicaragua, El Salvador y Guatemala. En 1980 la región captó 206 millones de dólares por concepto del ingreso de turistas. Para 1990 esa cifra se había duplicado para llegar a 520 millones. Ocho años más tarde, esa cifra se había multiplicado por tres para alcanzar 1564 millones de dólares, en reflejo de la rápida recuperación de las condiciones económicas y políticas en la región que favorecieron el desarrollo de esta industria.

En 1980 la distribución de los ingresos por turismo estaban fuertemente concentrada en Costa Rica (41%) y Guatemala (30%). Sin embargo, el aporte de los demás países era significativo: Honduras generaba (11%), Nicaragua (10%) y El Salvador (6%).

En los años noventa, gracias al régimen especial de fomento que estableció Costa Rica en la segunda mitad de los ochenta, la industria creció más de dos veces para elevar su aporte a la generación regional de divisas al 57%, mientras que Guatemala si bien había registrado un rápido crecimiento, su aporte al total regional descendió al 20%.

Por otra parte, para 1990 esta actividad se había rezagado considerablemente en Honduras y Nicaragua. En ese año, el primero percibía aproximadamente el mismo monto de divisas que en 1980 mientras que en el segundo se había reducido en un 44%. No obstante, la recuperación de esta actividad fue muy acelerada en los años noventa de tal manera que hacia fines de la década habían logrado multiplicar por cinco y ocho, respectivamente, los ingresos registrados en 1990 para recuperar considerablemente su participación relativa en el total regional. La industria del turismo registró la evolución más débil, al aumentar los ingresos de divisas de 76 millones de dólares en 1990 a 84 millones en 1998.

6. El panorama social de Centroamérica en los años noventa

Las profundas reformas económicas e institucionales emprendidas por cada país en la década de los noventa, así como el fin de los conflictos bélicos en la región, han contribuido a la reanudación del crecimiento económico en Centroamérica. Este crecimiento, sin embargo, no ha traído mejoras sociales equitativas para los distintos sectores de la población en el sentido de que se acentuó la polarización y persisten elevados niveles de pobreza.

La recuperación del ingreso por habitante que siguió a la brusca caída experimentada en la década de los ochenta sin duda ha sido importante. Sin embargo, exceptuando los casos de Costa Rica y El Salvador, el resto de los países aún no consigue alcanzar el nivel de ingresos que mantenían en 1980. Esta tendencia pone de manifiesto el profundo y largo estancamiento económico que han tenido que enfrentar los países de la región.

Cuadro 1

CENTROAMÉRICA: PRODUCTO INTERNO BRUTO Y GASTO SOCIAL

	Producto Interno Bruto a/			PIB por habitante b/			Gasto Social / PIB c/		
	1980-1985	1985-1990	1990-1997	1980	1990	1998	1980	1990	1996-1997
	%			Base 1980=100			%		
Costa Rica	0.2	4.3	3.7	100.0	94.0	106.4	16.3	15.7	20.8 f/
El Salvador	-2.8	2.1	5.2	100.0	87.0	106.8	6.2	3.0	7.7
Guatemala	-1.1	2.9	4.1	100.0	86.2	96.8	4.0	4.4 e/	4.2
Honduras	1.5	3.2	3.7	100.0	92.3	98.5	6.0	7.9	7.2
Nicaragua	0.6	3.5	2.4	100.0	67.4	66.2	10.9 d	13.2	10.7

Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 1998, CEPAL, *Panorama Social de América Latina*, 1998 y CEPAL, Indicadores Sociales Básicos de la Subregión Norte de América Latina y el Caribe, 1999.

a/ Tasas de crecimiento promedio anual.

b/ Dólares a precios constantes de 1990.

c/ Incluye gasto del gobierno central consolidado en educación, salud, seguro y asistencia social, vivienda y servicios comunitarios y otros servicios.

d/ Cifra correspondiente a 1983.

e/ Cifra correspondiente a 1989.

f/ Cifra correspondiente a 1996.

La relativa reanudación económica de los países ha podido reflejar una tendencia equivalente en ciertas áreas del desarrollo social, al tiempo que en otras, la evolución económica ha sido insuficiente para aliviar las carencias existentes. De esta manera, durante toda esta década, el sector del mercado de trabajo que mostró un mayor dinamismo en la creación de empleos fue el de baja productividad, aumentando así la brecha entre los sectores de alta y baja productividad, ayudando poco a disminuir la desigualdad en la distribución del ingreso y a que los niveles de pobreza e indigencia en la región sólo pudieran tener una recuperación parcial.

No obstante lo anterior, en los últimos años los gobiernos han mostrado una mayor voluntad política para enfrentar el rezago social. Como consecuencia de las restricciones financieras y del estancamiento económico vividos en los ochenta, el gasto social del gobierno por habitante en todos los países de la región había sufrido una contracción considerable. A través de un esfuerzo cada vez mayor, esta contracción se ha ido recuperando paulatinamente. Sin embargo el nivel de gasto social como porcentaje del PIB en Centroamérica aún sigue siendo extremadamente bajo dadas las carencias existentes¹³.

Para que dicha voluntad política se traduzca en un eficaz combate al rezago social, los gobiernos deben implementar un enfoque integral donde la política social deje de ser una ayuda compensatoria a las políticas económicas. Es necesario que la vinculación entre la política

¹³ La diferencia del gasto social por habitante entre Costa Rica y el resto de los países de la región es sumamente grande. La primera en 1995 tenía un gasto social per cápita de 355 dólares (17% del PIB), mientras que en el resto, en ese mismo año, el gasto apenas oscilaba entre 30 y 50 dólares por habitante.

económica y la social permita un apoyo recíproco, así como una complementariedad que estimule la cohesión social¹⁴.

a) Empleo y desempleo

Durante la presente década, el descenso de la tasa de crecimiento de la población junto con el intento de prolongar la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo¹⁵, tenían como objetivo, entre muchos otros, reducir el ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo. Pero la constante incorporación de la mujer al mercado laboral, el poco dinamismo para la creación de empleos productivos y la necesidad de aumentar la densidad ocupacional en los sectores medios y pobres, provocaron que la oferta laboral siguiera su tendencia creciente, esto a pesar de que la emigración centroamericana ha restado presiones a sus mercados de trabajo.

En términos generales, el crecimiento económico experimentado ha tenido un efecto limitado en cuanto a la creación de empleos productivos en el sector formal de la economía. Esto ha traído como consecuencia que, en primer lugar, las tasa de desempleo abierto no haya disminuido considerablemente durante los noventa. En segundo lugar, que el sector de baja productividad sea el que absorba la mayor parte de la población que por primera vez se incorpora al mercado laboral. En tercer lugar, dado que la transformación productiva implementada por los países requiere mayor intensidad del factor capital, se ha generado una emigración de trabajadores del sector "moderno" de la economía hacia actividades con mayor grado de informalidad e incertidumbre laboral. Y finalmente, la disparidad de ingresos existente en el pasado se ha acentuando, ya que el deterioro de los ingresos de los ocupados en el sector "moderno" de la economía ha sido comparativamente menor al de las ocupaciones en el sector de baja productividad, aumentando así la brecha en los ingresos.

A pesar de los esfuerzos emprendidos por los gobiernos para la creación de empleos formales, la tasa de desempleo abierto en la región ha mostrado un comportamiento irregular. Durante la primera mitad de la década, salvo en el caso de Nicaragua en donde la tasa aumentó casi al doble, la tendencia del resto de los países fue claramente descendiente. Ya para la segunda mitad de la década, nuevamente exceptuando el caso de Nicaragua, en todos los países la tasa de desempleo ha estado creciendo, para llegar en los casos de Costa Rica y Guatemala al mismo nivel de 1990, y en El Salvador, Honduras y Nicaragua, a niveles inferiores al de 1990.

¹⁴ CEPAL, *La Brecha de la Equidad, América Latina, el Caribe y la Cumbre Social*, 1997.

¹⁵ El intento por alargar la permanencia de los jóvenes en el sistema educativo se da más marcadamente en los casos de Costa Rica y El Salvador. Estos países durante la presente década pudieron disminuir el porcentaje de jóvenes en la PEA total de 25% a 22% y de 26% a 22%, respectivamente.

Cuadro 2

CENTROAMÉRICA: TASAS DE DESEMPLEO ABIERTO URBANO, SEGÚN SEXO
Y NIVEL DE INSTRUCCIÓN a/

(Tasas medias anuales)

	Desempleo abierto urbano			Años de instrucción b/			
	1990	1994	1998	0-5	6-9	10-12	13 y más
Costa Rica	5.4	4.3	5.4	5.5	7.3	6.1	3.4
Hombres				4.8	6.4	5.4	3.2
Mujeres				7.2	9.0	7.1	3.6
El Salvador	10.0	7.0	7.2	5.3	8.0	9.6	6.4
Hombres				8.8	9.4	9.8	5.4
Mujeres				1.6	5.8	9.3	7.4
Guatemala	6.0	3.3	5.9	...	...	...	...
Hombres				...	...	...	...
Mujeres				...	...	...	...
Honduras	7.8	4.0	5.8	4.8	5.4	6.3	3.6
Hombres				6.6	6.0	5.9	3.3
Mujeres				2.2	4.5	6.7	4.0
Nicaragua	11.1	20.7	13.2	b/	10.9	14.3	14.9
Hombres					12.5	14.7	15.1
Mujeres					9.0	13.8	14.7

Fuente: CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, 1998.

a/ Se refiere a la población de 15 años de edad en adelante.

b/ Cifra correspondiente a 1997.

A diferencia de la mayoría de los países latinoamericanos, en casi todos los países de Centroamérica la tasa de desempleo abierto urbano afecta con mayor intensidad a los hombres que a las mujeres. De igual forma, en cuanto a los años de instrucción, los que presentan el nivel de desempleo abierto mayor son aquellas personas que cuentan con un nivel medio-alto de instrucción, siendo los jóvenes los que sufren con mayor severidad los fenómenos del desempleo y de la inserción laboral.¹⁶

A diferencia de los países industrializados, en donde la tasa de desempleo abierto revela el comportamiento del mercado laboral, en la región centroamericana más que el desempleo, el principal componente del mercado de trabajo a analizar debería ser el subempleo. Esta característica tan propia de los mercados laborales en Latinoamérica se considera un problema en el sentido de que los empleos creados en ese sector se caracterizan por ser de muy baja productividad, por generar ingresos bajos, porque los trabajadores suelen estar al margen de la

¹⁶Véase, CEPAL, *Panorama Económico de América Latina*, 1998.

seguridad social, porque a su vez cuentan con poca calificación laboral y porque suele haber una casi nula incorporación tecnológica al proceso productivo.

Por otra parte, también es importante destacar que el aumento de la informalidad ha surgido como un amortiguador para aquellas personas que se encuentran en la pobreza, ya que en todos los casos ha ayudado a aumentar la tasa de ocupación dentro de los hogares pobres. De igual forma, también es importante mencionar que esta estructura ocupacional también afectó la equidad de los países, ya que al aumentarse la brecha salarial, aumentó la desigualdad en la distribución del ingreso y, al concentrarse la expansión del empleo en actividades de baja productividad, se redujo la productividad media.

A pesar de que la tendencia general observada presenta diferencias entre un país y otro, el porcentaje de la población urbana ocupada en sectores de baja productividad alcanza niveles sumamente altos en todos los países. Mientras en Costa Rica 40% de la población urbana ocupada se encuentra en sectores de baja productividad, en Nicaragua esta cifra alcanza el 60%.

Cuadro 3

CENTROAMÉRICA: POBLACIÓN URBANA OCUPADA EN SECTORES DE BAJA PRODUCTIVIDAD
DEL MERCADO DE TRABAJO, 1990-1997

(En porcentajes del total de la población urbana ocupada)

Año	Total	Microempresas a/				Trabajadores independientes no calificados b/	
		Empleadores	Asalariados		Industria y construcción	Comercio y servicios	
			Profesionales y técnicos	No prof. ni técnicos			
Costa Rica	1990	37.6	4.4	0.6	10.0	6.5	10.6
	1997	39.6	6.1	1.0	11.2	4.8	12.4
El Salvador	1995	51.0	4.9	0.2	10.5	8.1	20.2
	1997	54.7	5.0	0.8	13.0	7.1	21.5
Guatemala	1989	56.8	2.1	0.7	14.3	7.6	16.3
Honduras	1990	53.2	1.0	0.7	13.2	8.8	18.7
	1997	52.0	3.0	0.6	11.0	7.6	20.4
Nicaragua	1997	60.1	1.3	0.5	15.3	9.1	25.7

Fuente: CEPAL, *Panorama Social de América Latina*, 1998.

a/ Se refiere a los establecimientos que ocupan hasta cinco personas. En el caso de el Salvador se incluye a los que ocupan hasta cuatro personas.

b/ Se refiere a los trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados sin calificación profesional o técnica.

c/ Incluye a las personas ocupadas en la agricultura, silvicultura, caza y pesca.

A su vez, de esta heterogeneidad del sector laboral se desprende el problema de la dispersión salarial y del nivel de ingresos de este grupo de trabajadores. Mientras que los salarios medios de los sectores de más alta productividad se han visto beneficiados de ingresos crecientes, los demás han tendido a mantenerse casi en el mismo nivel, y hasta en algunos casos han decrecido. Esta tendencia ha acrecentado de manera importante la brecha en el ingreso, siendo los casos extremos los de Honduras y Guatemala, en donde los empleadores, que son los trabajadores con mayor nivel de ingresos, reciben en promedio 325 y 517 por ciento más que los trabajadores no profesionales ni técnicos en establecimientos de hasta 5 personas.

Cuadro 4

CENTROAMÉRICA: INGRESOS MEDIOS DE LA PEA SEGÚN INSERCIÓN LABORAL, 1986-1997

(En múltiplos de las respectivas líneas de pobreza per cápita)

Año	Total	Empleadores	Asalariados				Trabajadores por cuenta propia No profesionales ni técnicos	
			Sector Público	Sector Privado				
				Profesionales y técnicos	En establecimientos de más de 5 personas	En establecimientos hasta de 5 personas		
Costa Rica	1990	5.2	6.8	7.3	7.2	4.6	3.3	3.5
	1997	5.6	8.4	8.2	9.0	4.8	3.2	3.6
El Salvador	1995	3.4	8.6	5.3	6.9	2.8	2.0	2.0
	1997	3.8	9.9	5.9	7.8	3.3	2.3	2.1
Guatemala	1986	3.1	10.6	4.6	3.9	3.2	1.6	2.2
	1989	3.5	18.1	4.8	3.1	3.2	1.7	3.0
Honduras	1990	2.8	16.8	4.9	6.5	2.7	1.6	1.6
	1997	2.0	6.5	2.9	4.2	1.8	1.1	1.2
Nicaragua	1997	2.6	11.7	3.0	6.6	3.0	1.6	1.9

Fuente: CEPAL, *Panorama Social de América Latina*, 1998.

a/ Incluye a los empleados domésticos.

b/ Incluye a los trabajadores por cuenta propia profesionales y técnicos.

Por las características del mercado laboral centroamericano descritas anteriormente, es necesario que los gobiernos asuman un papel más activo en la formulación de políticas públicas orientadas a elevar la productividad y los ingresos laborales de los trabajadores. Políticas salariales, de apoyo a microempresas y de capacitación y readiestramiento, entre otras, pueden contribuir significativamente a disminuir la brecha salarial existente y a aliviar la situación de los hogares que se encuentran en situación de pobreza.

b) Distribución del ingreso

Durante la década de los noventa, tanto en la región centroamericana como en Latinoamérica en su conjunto, la tendencia de la distribución del ingreso ha ido mostrando signos de mayor desigualdad. Considerando que la economía experimentó una reactivación económica en casi todos los países, el desempeño de la región en materia de distribución del ingreso puede considerarse bastante pobre.

En los países de Centroamérica, el único país que muestra signos favorables al respecto es Honduras, ya que los primeros cuatro quintiles aumentaron su participación mientras que en el de mayores ingresos se redujo. Confirmando lo anterior, durante la presente década, su Coeficiente de Gini mostró una tendencia positiva al disminuir en el área urbana de 0.487 a 0.448, mientras que en el área rural lo hizo de 0.465 a 0.427. Pero a pesar de la evolución positiva, este país es el que experimenta la peor distribución del ingreso en la región. Mientras el 20% más rico de la población se lleva el 52 por ciento de la riqueza, el 20 por ciento más pobre apenas participa con un 5 por ciento.

Cuadro 5

CENTROAMÉRICA: DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE LOS HOGARES URBANOS, POR QUINTILES a/

(Porcentajes)

	Año	Quintil 1		Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	
		Decil 1	Decil 2				Decil 9	Decil 10
Costa Rica	1990	1.6	4.1	12.1	17.0	24.5	16.1	24.6
	1997	1.9	4.2	11.3	16.8	23.7	15.4	26.8
El Salvador	1995	2.1	4.1	11.1	15.3	21.4	14.3	31.7
	1997	2.1	4.0	11.1	15.2	21.3	15.2	31.1
Guatemala	1986	1.2	2.7	8.6	14.0	21.5	15.6	36.4
	1990 b/	1.7	3.0	8.6	12.7	20.8	16.1	37.1
Honduras	1990	1.5	2.5	8.3	12.8	20.0	16.1	38.9
	1997	1.4	3.1	9.7	13.8	20.3	14.9	36.8
Nicaragua	1997	1.3	3.2	10.0	14.0	20.2	15.9	35.4

Fuente: CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, 1998.

a/ Ordenados por quintil según su ingreso por habitante. El quintil 1 corresponde a los hogares más pobres y el quintil 5 a los hogares más ricos.

b/ Se refiere al área metropolitana.

Un factor explicativo en la trayectoria de la distribución del ingreso radica en la evolución y comportamiento del empleo y los ingresos laborales. La evolución del empleo descrita en la sección anterior ha contribuido a acentuar ciertas tendencias regresivas y ha consolidado el perfil de la distribución del ingreso. Aunque en la mayoría de los países creció el ingreso promedio de los hogares, el porcentaje de los hogares que reciben ingresos por debajo de ese promedio, que oscila entre 70 por ciento en todos los países, en el mejor de los casos, se ha mantenido constante durante toda la década.

Cuadro 6

CENTROAMÉRICA: EVOLUCIÓN DEL NIVEL Y LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE LOS HOGARES

	Año	Ingreso promedio de los hogares a/		Coeficiente de Gini b/		Cuociente entre ing. prom. del 10% más rico y 40% más pobre		Hogares con ingresos menor que el promedio %	
		Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Costa Rica	1990	2.56	2.30	0.345	0.351	5.5	5.6	65	65
	1997	3.02	2.56	0.357	0.357	6.2	6.0	66	67
El Salvador	1995	1.83	1.15	0.382	0.355	7.3	6.2	70	65
	1997	1.91	1.12	0.384	0.317	7.2	5.1	70	67
Guatemala	1989	1.89	1.00	0.479	0.432	12.5	9.7	73	73
Honduras	1990	1.27	0.70	0.487	0.465	12.8	11.4	73	75
	1997	1.19	0.78	0.448	0.427	10.3	9.3	73	72
Nicaragua	1997	1.23	...	0.443	...	9.8	...	74	...

Fuente: CEPAL, *Panorama Social de América Latina*, 1998.

a/ Corresponde al ingreso mensual per cápita promedio de los hogares, dividido por el valor de la línea de pobreza per cápita

b/ Calculado a partir de la distribución por deciles del ingreso per cápita de los hogares.

c/ Porcentaje del ingreso total correspondiente al 25% de hogares de más bajos ingresos.

La resistencia al cambio que se ha venido observando ha puesto de manifiesto en los últimos años que la aceleración del crecimiento económico no basta por sí sola para mejorar las desigualdades existentes. El deterioro de los ingresos se suele dar más marcadamente en las ocupaciones de baja productividad, así, mientras siga existiendo insuficiencia en la generación de nuevos puestos de trabajo con niveles de productividad y remuneraciones por encima de los umbrales de pobreza, la desigualdad y la brecha en los ingresos seguirá polarizando a la sociedad centroamericana.

c) Pobreza e indigencia

La pobreza e indigencia en la región centroamericana muestra marcadas diferencias en cuanto a su magnitud y evolución en los últimos años. Los niveles de pobreza en todos los países, exceptuando Costa Rica, que podría considerarse en un nivel medio, son extremadamente altos. Incluso, considerando a todos los países de América Latina para los que se dispone de cifras, los países de Guatemala, Honduras y Nicaragua, son los que muestran los mayores niveles de pobreza e indigencia en Latinoamérica.

Cuadro 7

CENTROAMÉRICA: MAGNITUD DE LA POBREZA URBANA RURAL, 1990-1997
(Porcentajes)

Año	Hogares en situación de pobreza a/			Hogares en situación de indigencia b/			
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	
Costa Rica	1990	24	22	25	10	7	12
	1997	20	17	23	7	5	9
El Salvador	1995	48	40	58	18	12	27
	1997	48	39	62	19	12	28
Guatemala	1989	63	48	72	37	23	45
Honduras	1990	75	65	84	54	38	66
	1997	74	67	80	48	35	59
Nicaragua	1997	...	66	...	...	36	...

Fuente: CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina y El Caribe*, 1993, 1995, 1996, 1997 y 1998.

a/ Porcentaje de los hogares cuyo ingreso es inferior al doble del costo de una canasta básica de alimentos. Incluye h en situación de indigencia.

b/ Porcentaje de hogares cuyo ingreso es inferior al costo de una canasta básica de alimentos.

Durante la década de los noventa, como consecuencia de la reanudación del crecimiento económico en la región, se esperaba una reducción mayor de los niveles de pobreza e indigencia. La esperada reducción sólo se presentó en Costa Rica, país donde la magnitud de la pobreza es menor. En cambio, Honduras, donde tres de cada cuatro hogares son pobres, la disminución de los índices de pobreza fue marginal.

En el caso particular de la indigencia, los resultados muestran una tendencia similar a la de la pobreza, aunque con resultados muy positivos en el caso de Honduras, donde de 1990 a 1997 bajó su proporción de hogares indigentes en seis puntos porcentuales. Este avance que resultó muy significativo, aún puede considerarse insuficiente dado el nivel tan alto de indigentes, sobre todo en el área rural.

A pesar de que en la región centroamericana la población urbana y rural está casi dividida en igual porcentaje, la pobreza y la indigencia afecta más dramáticamente a la sociedad rural.

Esta característica es cada vez más pronunciada ya que la tasa de decrecimiento de la pobreza e indigencia urbana suele ser mayor a la rural. Casos como el de El Salvador es más preocupante por el hecho de que mientras la pobreza urbana disminuye, la rural muestra una tendencia ascendente.

Por la escasez de oportunidades que se presentan en los sectores rurales, el círculo vicioso de la pobreza suele ser más difícil de romper. La falta de oportunidades suele afectar en mayor proporción a los niños y jóvenes de este sector. Esto se debe al hecho de que forman el grupo más grande en el sector, además de que muestran las mayores tasas de desnutrición y que en la mayoría de los casos, más que el acceso a la educación por parte de los niños rurales, el problema es su permanencia en el sistema educativo. Estas características contribuyen de manera importante a la reproducción intergeneracional de la pobreza.

Por otro lado, existen varios factores que están estrechamente vinculados con el pobre desempeño que ha mostrado la región en esta área. En primer lugar, como es bien sabido, la evolución de la magnitud de la pobreza depende en alto grado del comportamiento del ingreso real por habitante. En este renglón, como se mencionó anteriormente, salvo en el caso de Costa Rica y El Salvador, el ingreso por habitante no ha recuperado los niveles alcanzados en el año de 1980, y Costa Rica y el Salvador apenas están por encima de este nivel. Por lo tanto, difícilmente se puede hablar de cierta recuperación en los índices de pobreza, aún en el caso de Costa Rica, ya que apenas se han alcanzado los niveles de pobreza experimentados a principios de la década de los ochenta.

En segundo lugar, otro factor que influye de manera importante en la evolución de la pobreza es el comportamiento del mercado laboral. Ya que la mano de obra es el principal activo de los pobres, la evolución del empleo formal poco ha contribuido para reducir los índices de pobreza e indigencia. El poco dinamismo en la creación de empleos productivos ha provocado que el sector informal de la economía absorba la mayor parte de la fuerza laboral de la región. Sin embargo, también es cierto que la informalidad, a través de aumentos en la densidad ocupacional, ha abierto la posibilidad de que los hogares pobres puedan aumentar sus niveles de ingreso.

Los ocupados pobres se insertan predominantemente en el sector informal de la economía. Pero, no todos los pobres son informales, ni todos los informales son pobres¹⁷. En la región centroamericana, una proporción muy importante de asalariados tiene una inserción laboral bastante precaria, lo que no les asegura situarse por encima del umbral de pobreza. Entre 30 y 70%, excluyendo a Costa Rica, de los asalariados no profesionales ni técnicos que trabajan en empresas de más de 5 personas, pertenecen a hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza. En Honduras y Nicaragua, más del 60% de la población ocupada bajo esta categoría se encuentra por debajo de los umbrales de pobreza, aún aquellos que son asalariados del sector público. Esto viene a confirmar que aunque hay una clara relación positiva entre el crecimiento económico y la disminución de la pobreza, mucho influye la modalidad de dicho crecimiento económico.

¹⁷CEPAL, *La brecha de la equidad*, 1997.

7. Resumen: Centroamérica en los umbrales del siglo XXI

Los progresos logrados por los países de la región centroamericana los años noventa, en los distintos ámbitos, se pueden considerar como excepcionales, sobre todo si se compara con la dramática situación económica y social que prevaleció en la década de los ochenta.

Empero, la situación actual tan sólo puede considerarse como un período de cambio en el que están en proceso e profundas transformaciones y ajustes de diversa naturaleza. La región no ha podido superar plenamente la etapa de estabilización macroeconómica, mientras que las reformas estructurales anunciadas y programadas están todavía inconclusas. A la vez, subsisten viejos y diversos problemas de carácter económico y social y otros nuevos se han acentuado.

Entre ellos destaca la tendencia a una marcada polarización económica, la acentuada concentración del ingreso, y la existencia de grupos cada vez más grandes de la población en condiciones de pobreza. El crecimiento económico alcanzado, si bien considerable, no ha resultado suficiente para generar los empleos que demanda la nueva población económicamente activa que se incorpora año con año al mercado de trabajo, y dista mucho de poder reducir los grandes bolsones existentes de subempleo. Las nuevas actividades dinámicas no han madurado lo suficiente como para revertir tales tendencias.

En estas condiciones, prácticamente en toda la región se ha producido una expansión acelerada del sector de actividades económicas informales, por lo que éste ha desempeñado una importante función de válvula de escape a las presiones económicas y sociales.

II. ELEMENTOS CONCEPTUALES Y ENFOQUES DE LA SUSTENTABILIDAD SOCIAL Y LA POLÍTICA MACROECONÓMICA

La presente investigación pretende examinar los grados de compatibilidad y viabilidad que la aplicación de las políticas macroeconómicas tienen desde el punto de vista de su sustentabilidad social. Dicho estudio, por lo tanto, deja al descubierto la necesidad de precisar elementos conceptuales y enfoques teóricos referidos a sus tres grandes componentes temáticos: a) la sustentabilidad social, un concepto novedoso pero muy sugerente como categoría-límite que se mueve entre el conformismo y la oposición activa a determinadas medidas económicas; b) la política macroeconómica, como orientación del quehacer gubernamental que ha experimentado una evolución histórica y cambios de enfoques acorde con las realidades nacionales y las tendencias internacionales, y c) los factores más sensibles en la interrelación entre acciones macroeconómicas y reacciones sociopolíticas.

1. El concepto de sustentabilidad social

Estudiar la sustentabilidad social consiste en evaluar las condiciones y restricciones que los actores sociales imponen o pueden llegar a imponer a la adopción y puesta en práctica de determinadas medidas macroeconómicas. Los condicionamientos y restricciones a que se alude se expresan en fricciones, reacciones o conflictos sociales que se imputan directa o indirectamente a los objetivos o a la instrumentación de dichas medidas. En este contexto, el concepto de la sustentabilidad social presenta ciertos atributos que lo dotan de un contenido peculiar como categoría operativa.

En primer lugar, se caracteriza por un singular rasgo en materia de tiempos. Por una parte, es un concepto que debe ubicarse en una perspectiva de corto plazo en cuanto se pretende captar las repercusiones sociales más inmediatas que pudiesen derivar de la administración macroeconómica. Las tensiones evidentes que desafían los consensos económicos ligados a variaciones en el nivel de vida o al curso de la actividad productiva tienden a percibirse en plazos cortos; casi podría afirmarse que se enmarcan en instancias coyunturales. Por otra parte, la detección de efectos sociales que pueden provenir de reordenamientos institucionales y, por supuesto, los que puedan afectar relativamente el grado de gobernabilidad política, dada su complejidad, se extienden en el tiempo. Por ello, su evaluación está asociada a una perspectiva más larga o de mediano plazo. De todo lo cual se concluye que el concepto de sustentabilidad social cubre tanto aspectos de corto como de mediano plazo.

En segundo término, el concepto de sustentabilidad social define un espacio de interacción que intenta representar las recíprocas influencias que se dan entre la política macroeconómica y el orden social. De partida, conviene advertir que esa interacción no presume y mucho menos contempla que esa influencia mutua conlleve a una ruptura institucional o a un quiebre de la cohesión social, ni tampoco a un abandono absoluto de los lineamientos de dicha política. Si bien la sustentabilidad social como concepto incorpora la existencia eventual de fricciones y conflictos imputables en este caso al manejo macroeconómico, rechaza toda idea de inviabilidad o de colapso (económico, social o político). Bajo este supuesto de trabajo, la sustentabilidad social se aboca conceptualmente a abordar grados de tensión y compatibilidad en

un cuadro que se puede denominar de equilibrio inestable entre las políticas públicas macroeconómicas y los comportamientos sociales. Por cierto, esa conceptualización no es arbitraria sino que responde a reproducir la vigencia de escenarios reales y no imaginarios en Centroamérica.

Precisamente, en último término, ese realismo también caracteriza el concepto de sustentabilidad social en lo que se refiere al tipo de desafíos a que se puede ver sometido la gestión macroeconómica. Los citados desafíos no son equivalentes a problemas sociales o a costos sociales estimados estadísticamente. Los desafíos sociales representan acciones concretas de organización y movilización en la sociedad. La conceptualización de sustentabilidad social no abarca, pues, aquellos fenómenos que más allá de reflejar una grave problemática, constituyen grandes agregados, pero anónimos y pasivos desde el punto de vista de su expresión y su comportamiento.

En pocas palabras, no cuentan los costos sociales de un proceso económico dado, que no tengan una concreta manifestación social y un cierto precio político.

En suma, el concepto de sustentabilidad social debe entenderse como los grados de condicionalidad o tensión que sectores de la sociedad manifiestan concretamente en el corto y mediano plazo ante la aplicación de lineamientos macroeconómicos, en el marco de un equilibrio inestable en el plano político.

2. Enfoques de la política macroeconómica

Las políticas económicas en América Latina se han clasificado según los objetivos fundamentales que las animan. Especialmente en los últimos dos decenios, una tipología de las mismas destaca la existencia de dos modelos de políticas económicas: uno tradicional y antiguo de estabilización, y el otro renovador y reciente de ajuste estructural.

Las políticas de estabilización, más allá de sus distintas versiones y su grado de severidad según los países, han tenido históricamente como eje central la lucha antiinflacionaria y la disminución del déficit externo, mediante la contracción de la demanda interna. Sus principales mecanismos han sido el abatimiento del déficit fiscal por la vía de la reducción del gasto público corriente (inclusive salarios), los subsidios y la inversión pública, la retracción monetaria y crediticia, y las devaluaciones cambiarias.

Los rasgos principales de las políticas de ajuste estructural, por su parte, han estado muy asociados a cambios en la estructura de la oferta y a reformas institucionales. Si las políticas de estabilización se han observado como condición para normalizar el funcionamiento de la economía, las políticas de ajuste estructural se han entendido como un modo de superar los obstáculos que las políticas proteccionistas y una estructura deformada de precios relativos interponen a una mejor asignación y movilización de los recursos. En ese sentido, su énfasis ha estado puesto, primordialmente, en avanzar hacia una amplia inserción de las economías a las corrientes internacionales de comercio, inversión y capitales.

Conjuntamente, las reformas estructurales que dichas políticas de ajuste proponen se orientan hacia la reducción y la redefinición de los espacios ocupados por el estado y de las

funciones que éste desempeña. Estas reformas apuntan a una disminución de la presencia estatal tanto en el campo productivo como un acotamiento de su capacidad regulatoria o de control en los distintos mercados de bienes, servicios y factores. Lo anterior se interpreta como una premisa para promover la inversión y la participación privada, nacional y extranjera, en áreas tradicionalmente reservadas a los gobiernos, así como reducir los costos unitarios de los programas sociales públicos.

Los principales instrumentos de las políticas de ajuste han consistido en una drástica baja de los aranceles externos, la alineación de los precios internos a los internacionales (con la consiguiente repercusión en los precios relativos, la tasa de interés y la competitividad), la progresiva eliminación de los monopolios estatales, y los cambios en la gestión de las empresas y en la prestación de los servicios públicos, acogiéndolas a las reglas del mercado.

No obstante la clara evidencia de esos dos tipos de políticas, desde comienzos de la década de los 90, ha sido frecuente la utilización del término política macroeconómica para designar las orientaciones que, sobre todo en los períodos de postcrisis, pautaron la gestión pública en América Latina y, particularmente, la subregión centroamericana.

Por cierto, esa denominación no podía desconocer que tanto las políticas de estabilización como las de ajuste estructural que la precedieron, habían actuado sobre grandes agregados y estructuras macroeconómicas. Por lo tanto, sólo cabe inferir que aunque ese nuevo término no introducía propiamente un enfoque alternativo, sí denotaba una cierta especificidad en su alcance.

Cuando se reúnen los elementos definitorios de las llamadas políticas macroeconómicas, se puede discernir que hay una concepción restringida y otra amplia de esa especificidad.

La primera es común aplicarla a un conjunto de lineamientos exclusivamente financieros, entorno a los que se construye un código de normas o principios de gestión. En ese contexto, objetivos e instrumentos, llegan a encarnar una unidad que se apoya en una férrea disciplina en cuanto al manejo financiero que se sintetiza en la búsqueda o conservación de metas rigurosas; inflación de un dígito, déficit público máximo de dos a tres puntos del producto, una oferta monetaria acortada y un tipo de cambio fijo o paridades móviles con bandas de flotación muy estrechas.

El respeto y el prolijo seguimiento de estas metas representan o simbolizan bajo esta óptica, la condición necesaria para un buen gobierno y un sano así como un estable y confiable funcionamiento de la macroeconomía.

En el fondo, esta versión de la política macroeconómica no se aleja demasiado de los enfoques tradicionales de las políticas de estabilización; salvo en lo que concierne a sus instrumentos que alcanzan casi el estatuto de fines como consecuencia de la codificación, cuantificación y continuo monitoreo a que está sujeta su aplicación. Esta concepción restringida de la política macroeconómica, por consiguiente, podría merecer la denominación de una política neostabilizadora, si acaso se valora ese matiz como un aspecto diferencial respecto a los patrones clásicos.

Por otro lado, una visión más amplia de la política macroeconómica es aquella que la enfoca como una combinación de los lineamientos estabilizadores con los de ajuste estructural. Esto significa que su contenido se caracteriza por un manejo conjunto de ambas políticas, antes bien que por una disociación o una administración aislada de cada una de ellas.

La combinación mencionada no supone que se pierda la singularidad, tanto de una gestión "normativa" neoestabilizadora que opera en el corto plazo, como la que define una política "correctiva" de los desequilibrios estructurales que se proyecta en el mediano plazo. En teoría, hay una complementación de objetivos entre ambas políticas pero con fronteras claramente delimitadas: ni la primera pretende alcanzar cambios estructurales, ni la segunda persigue la estabilización financiera.

No obstante, en la realidad, la conjunción de las dos políticas va más allá de su aplicación simultánea o de una mera complementación. Al respecto, por un lado, la estabilización financiera actúa como una condición imprescindible de la liberalización externa puesto que además de dar credibilidad a los inversionistas, se convierte también en un escudo para afrontar y absorber mejor los choques externos, y lograr así una menor vulnerabilidad ante las cambiantes u hostiles situaciones que la apertura internacional o regional puede acarrear en un momento dado. Vale decir, la apuesta estructural a una economía abierta en los terrenos comercial, de capital e inversiones requiere, desde esta perspectiva, contar con una plataforma de estabilidad de los grandes agregados financieros y el nivel de precios para acreditar y asegurar su viabilidad.

Por otro lado, las reformas del estado que desembocan en la progresiva eliminación de los monopolios estatales o la privatización de las empresas públicas o paraestatales, a la vez que el impulso a la competitividad o autofinanciamiento de aquellas que permanecían en la órbita gubernamental, han sido directrices claras en las políticas de ajuste estructural. Sin embargo, hay que reconocer que el mejoramiento de la situación fiscal, fruto de esas orientaciones y materializadas en la venta de activos o concesiones de obras y actividades públicas, no fue una simple consecuencia de una política de reestructuración. Muchas veces constituyó un objetivo en sí mismo que procuraba por esos medios un abatimiento del déficit fiscal y, de ese modo, contribuía en gran medida con la política de estabilización. Si bien la filosofía que impregnaba esas decisiones consistía, como ya se afirmó, en una voluntad de restringir los espacios productivos a cargo del estado, en nombre de una mayor eficiencia, es indudable que un lugar importante y a veces prioritario era el ocupado por la búsqueda de reducir al máximo el déficit fiscal en el corto plazo. Al respecto, no sólo contribuían los enormes ingresos provenientes de las licitaciones de actividades públicas, sobre todo ligadas a la infraestructura y recursos otrora estratégicos, sino el ahorro que representaba el desprendimiento de la órbita estatal de organismos deficitarios o que operaban como subsidiadores del consumo o de sectores productivos.

En síntesis, la combinación que en la práctica latinoamericana y subregional se percibe entre las políticas neoestabilizadoras y de ajuste estructural, responde a la realidad de una concepción más amplia de la política macroeconómica, que será ciertamente la que adopte la presente investigación. Esa combinación, por fuera de los distintos contenidos y tiempos que caracterizan los dos tipos de políticas, supera el hecho de su simultánea presencia en la gestión pública. Ante todo, corresponde a un fenómeno de interrelación que en algunos aspectos llega a

implicar un mutuo o recíproco condicionamiento, sin llegar al extremo de borrar las singularidades de sus respectivos objetivos.

3. Factores sensibles en la interrelación políticas macroeconómicas-sustentabilidad social

Las variadas dimensiones que exhibe la realidad social como reflejo activo del manejo macroeconómico, en un sentido amplio, requieren de un examen analítico con miras a distinguir y jerarquizar los factores más significativos en ese interrelacionamiento. En esa aproximación analítica, se conceptualizan como “factores sensibles” aquellas acciones macroeconómicas que tienden a provocar, con distintos grados y alcance, una dinámica reactiva en componentes del cuerpo social y político.

Conviene recordar que esa sensibilidad social del manejo macroeconómico no está asociado directamente a una evaluación de su eficiencia ni tampoco a la magnitud de los costos en términos de degradación (económica y de calidad de vida) que registran los indicadores sociales nacionales. Cuando en este caso se subraya que no existe una asociación directa, no se está negando su relevancia e inclusive su carácter de factor sensible, en tanto provoque una cierta movilización o tensión de raíz sociopolítica; es decir, que se valore su influencia real en la sustentabilidad social de las políticas macroeconómicas.

Desde el punto de vista de una clasificación de los factores sensibles, el enfoque que se propone intenta diferenciar los mismos según deriven de la aplicación de las directrices estabilizadoras o de los lineamientos del ajuste estructural. Esta división se fundamenta en la naturaleza relativamente distinta de los instrumentos y de las variables afectadas, en uno u otro caso.¹ Además, como se ilustrará más adelante, la experiencia histórica de los conflictos que se imputan a las políticas macroeconómicas en países latinoamericanos tiende a demostrar que ese desdoblamiento es válido. Corresponde subrayar que la citada imputación puede tener un fundamento razonable (objetivo) o no (subjetivo); pero lo importante es que en la práctica asume el valor de una premisa cierta para los sectores involucrados.²

a) Factores sensibles asociados a las políticas de ajuste estabilizador

Como se expuso oportunamente, la gestión estabilizadora opera sobre la base de la contracción de la demanda, restringiendo el gasto público y eventualmente introduciendo

¹ Veáanse, en particular, “*Las políticas de reforma económica de largo impulso*” de Joan M. Nelson, *El manejo político del ajuste económico y la reforma*” de John Waterby, “*El ajuste económico en las nuevas democracias*” de Stephen Haggard y Robert R. Kaufman, incluidos en “*coaliciones frágiles: la política de ajuste económico*” de Joan M. Nelson y colaboradores. Overseas Development Council, CEMLA, México 1991. “*Ajustment and Equity in Developing countries. A new approach*” de F. Bourguignon y C. Morrinson, OECD, 1992.

² “El temor de que la agudización de la pobreza y la desigualdad económica provoque un embate político contra la prudencia fiscal y las reformas estructurales orientadas hacia la eficiencia se basa en el reconocimiento de que grandes grupos de la población identifican las políticas de estabilización y la reforma estructural —con razón o sin ella— como algo perjudicial para los pobres o como la causa de una desigualdad mayor”. Nora Lustig (comp.). *El desafío de la austeridad. Pobreza y desigualdad en América Latina*. El Trimestre Económico, FCE, México, 1997. Introducción, página 15.

impuestos, limitando la oferta monetaria y las corrientes crediticias, y alentando un tipo de cambio fijo o entre franjas muy estrechas de movilidad. Dentro de este cuadro, es previsible que las variables de mayor sensibilidad social son las vinculadas al manejo fiscal puesto que, por lo general y en cortos plazos, más influyen negativamente en el poder de compra de los ingresos familiares.

En efecto, los instrumentos a los que se echa mano para alcanzar o consolidar un resultado fiscal satisfactorio desde una óptica estabilizadora suponen, con frecuencia, reducción o eliminación de subsidios al consumo, disminución de los niveles reales de remuneraciones en el sector público y aumento de impuestos o implantación de nuevos gravámenes.

Esta hipótesis sobre el grado de sensibilidad social ante este tipo de medidas se ha verificado por los conflictos que su implantación ha tenido en diversos países latinoamericanos a lo largo de los últimos años. Sin ser taxativos, cabe recordar los violentos disturbios callejeros que distorsionaron Caracas en 1989 con motivo de la eliminación de los subsidios a los alimentos y los combustibles. Más recientemente, en 1998, el gobierno argentino implantó un impuesto a vehículos de transporte con vistas a satisfacer una demanda postergada y conflictiva con los docentes, y evitar así un ascenso del déficit fiscal. No obstante, las manifestaciones expresadas en bloqueos de calles, y carreteras de los transportistas llevaron a una suspensión del gravamen previsto. Una situación parecida ocurrió en 1999 en Ecuador, como consecuencia de un aumento en los combustibles decretado por el gobierno para abatir el déficit fiscal. Dicho aumento debió ser eliminado por la presión de diversos sectores ligados al sector de transportes y vista la adhesión que produjo en otros ámbitos de la sociedad, como catalizador de la oposición latente a los lineamientos de la política macroeconómica.

Estos casos y otros similares ponen de manifiesto que entre los factores de las políticas de estabilización macroeconómicas, los que tienden a presentar una mayor sensibilidad social son aquellos que, por una vía no inflacionaria, deterioran los ingresos reales familiares, es decir, su poder adquisitivo.

Quizá con una focalización más específica en términos sectoriales y de localización geográfica, pero igualmente ligada a la cuantía y distribución del gasto público, merece señalarse la sensibilidad que gira en torno a la prestación de servicios sociales básicos como los vinculados a la infraestructura urbana, o también, al acceso a la vivienda, a la salud y a la educación, así como los niveles salariales de los funcionarios públicos, sobre todo de los que actúan en los dos últimos sectores antes mencionados.

Las reacciones sociales que ambos tipos de factores provocan, tienden a presentar actores y repercusiones relativamente diferentes. Por lo pronto, las expresiones conflictivas que nacen de las reducciones visibles e inmediatas en el poder adquisitivo (originadas por aumento de impuestos o eliminación de subsidios, y elevación de tarifas, especialmente, en rubros alimenticios, combustible y transporte) pueden tener un punto de partida en núcleos orgánicos tales como los sindicatos o agrupaciones equivalentes. No obstante, esa movilización tiene la propiedad, repetidamente, de involucrar diversos sectores de la población, los cuales se adhieren activamente a una corriente de rechazo a las medidas adoptadas. En esas circunstancias, esa extrapolación social del conflicto, más la propia intervención de los partidos políticos, extiende el clima reactivo a la política macroeconómica en su conjunto. Estos procesos afloran, por lo

general, en instancias críticas de la gestión gubernamental, vale decir, cuando el grado de gobernabilidad preexistente observa ya fuertes desequilibrios. Estas situaciones definen un bajo grado de sustentabilidad social de las políticas macroeconómicas y manifiestan un extendida conflictividad, por lo cual deben ser tomadas muy en cuenta en el proceso de gobernabilidad.

En contraste, las tensiones provocadas por la demanda insatisfecha de servicios sociales (en cantidad o calidad), en la mayoría de los casos, provienen de núcleos específicos (organizados sectorial o geográficamente), que pocas veces arrastran un apoyo más amplio que aquel que se concentra en el ámbito de los directamente interesados y movilizados. Por lo tanto, más allá de la intensidad de las tensiones, el grado de irradiación social de estos factores es limitado, así como es casi nulo el cuestionamiento que ellos manifiestan hacia la política macroeconómica propiamente dicha. Estas situaciones, por el contrario a los factores estudiados anteriormente, no alteran sustancialmente el grado de sustentabilidad social de las políticas macroeconómicas que prevalecía. Su gravitación tampoco es muy significativa respecto al proceso de gobernabilidad.

A grandes rasgos, en consecuencia, los factores de mayor sensibilidad a las orientaciones macroeconómicas de estabilidad financiera son, principalmente, aquellos vinculados a los ingresos personales y la prestación de servicios públicos. Los instrumentos de política que afectan en uno u otro caso, son distintos. También hay diferencias en cuanto a los actores y grados de irradiación social de las tensiones producidas por los lineamientos estabilizadores. La hipótesis más corroborable por las experiencias latinoamericanas recientes, es la que postula que los efectos de las políticas macroeconómicas que deterioran directa y visiblemente los ingresos personales se convierten en potenciales factores de movilización social. Esta sensibilidad propende a que estos factores tienden a disminuir la sustentabilidad social de las ciudades políticas y, llegado el caso, hasta la propia gobernabilidad política.

En relación a los otros factores influidos por las políticas de ajuste estabilizador que conciernen a la prestación de servicios sociales básicos (incluida la cuestión de las remuneraciones del personal que actúa en dichas actividades), la hipótesis que se plantea es más bien la opuesta. Su poder de convocatoria y movilización social en caso de situaciones conflictivas, no trascienden socialmente, lo cual no significa que pasen desapercibidas ni que se le reste la importancia que dichas tensiones puedan tener en su área de influencia. Sin embargo, la focalización de las mismas bloquea su difusión y determinan una baja probabilidad de que la sustentabilidad social y la gobernabilidad política se vean mayormente alteradas.

b) Factores sensibles asociados a las políticas de ajuste estructural

Los factores sensibles asociados al manejo de las políticas de ajuste estructural son fundamentalmente de orden institucional, en tanto esas políticas se caracterizan por una amplia apertura externa, reformas en el financiamiento de actividades públicas, la adopción de medidas de desregulación, y la venta de empresas estatales y paraestatales. Esas transformaciones estructurales cambian fundamentos institucionales que inspiraron el viejo estado intervencionista y proteccionista por estatutos de liberalización de un nuevo estado que redefine su tamaño y sus funciones.

Como resultado, la sensibilidad a esos cambios institucionales proviene de aquellos actores cuyas posturas representan en sí mismas, una reacción de base igualmente institucional. Por lo general, esos referentes sociales son de raíz política-partidaria, corporativa, regional o comunitaria, las cuales (individualmente o en alianza) reivindican intereses estratégicos colectivos, invocando derechos, principios o valores nacionales, profesionales o patrimoniales. Sólo a título ilustrativo, cabe citar entre los intereses estratégicos colectivos que suelen invocarse aquellos que atañen a la defensa de la producción y el empleo nacional, el resguardo estatal de actividades estratégicas, la prohibición de constituir monopolios privados en los mercados, la solidaridad intergeneracional en la seguridad social, la educación pública gratuita a todos los niveles, la universalización de los servicios de salud pública y el fortalecimiento de las políticas de descentralización.

El factor que mayor sensibilidad social expresa en el curso de la aplicación de estas políticas de ajuste estructural, está encabezada claramente por la temática del empleo, a la que se asocian íntimamente los procesos de privatización de las empresas públicas y la apertura comercial externa.

En rigor, la problemática del empleo ligada a las políticas macroeconómicas, no se puede atribuir exclusivamente a las políticas de reforma estructural. En la propia administración del ajuste estabilizador se originan ya efectos desfavorables para el empleo, tanto por la vía de la contracción de la demanda que esa política promueve, como más específicamente, por la reducción que ella determina en los niveles reales del gasto público. Pero, en estos casos, la preocupación por el empleo no llega a tener referentes sociales específicos; o, como se subrayó con respecto a la prestación de servicios básicos, se circunscribe a determinados gremios o sindicatos; todo lo cual resta vigor a los potenciales conflictos que pueden surgir por una menor contratación del personal o por la instauración de formulas más flexibles que conllevan a una rotación continua de trabajadores temporales. Aunque lo anterior se plantea generalmente con referencia al sector público, también comprende a actividades del sector privado.

La situación es otra y muy diferente cuando el desempleo y los problemas ocupacionales provienen de un primer grupo de reformas estructurales ligadas a la administración del estado y las empresas públicas, o con motivo de una amplia apertura comercial, puesto que esos lineamientos propenden explícitamente a una depuración en los planteles de trabajadores públicos y privados.

Es frecuente que los gobiernos traten de sortear los eventuales conflictos de una política reductora de funcionarios públicos, recurriendo a indemnizaciones, o a fondos para compensar a los desempleados o a mecanismos de capacitación que permita una eventual reconversión de los trabajadores considerados excedentarios. Aun así, el peligro del desempleo no desaparece. La sensibilidad social a un futuro incierto en materia ocupacional —ya presente en las generaciones jóvenes— alcanza así a las cohortes maduras que pueden perder su pasada y larga inserción en el mercado de empleo.

Este factor de incertidumbre e inestabilidad laboral como consecuencia explícita de la apertura externa, y los cambios en la administración, la propiedad y la gestión empresarial públicas, está latente en un segundo grupo de reformas. Por ejemplo, otras transformaciones como las que afectan al sistema educativo y al de la salud, y en menor medida al bancario y de

seguridad social, son altamente sensibles desde el ángulo ocupacional. Aunque esas reformas anteponen como estandarte el objetivo modernizador, vastos sectores asociados a su funcionamiento intuyen que el resultado final de las mismas será una racionalización cuantitativa y una selección cualitativa de quienes se desempeñan en esas actividades.

Si se compararan los efectos del primer grupo de reformas con el segundo, en materia de sensibilidad social, puede surgir una aparente paradoja: las reformas del aparato estatal y la apertura externa con propuestas que afectan más explícitamente el nivel de empleo, han tenido reacciones sociales por debajo de las provocadas por las reformas de la educación y de la salud que, en todo caso, afectan implícitamente la ocupación. Hay dos hipótesis que pueden explicar ese disímil comportamiento social.

Una hipótesis se basa en el fundamento objetivo e ideológico que ampara al desempleo provocado por la apertura comercial externa, y la reforma del estado y sus empresas, como algo inevitable. En ambas reformas existe la búsqueda de consolidar condiciones de competitividad que llevan en la práctica a introducir tecnologías y métodos de trabajo ahorradoras de mano de obra. En el campo empresarial privado, por ejemplo: ¿qué actitud de resistencia pueden adoptar los trabajadores ante el cierre, la quiebra, la menor actividad o la transformación de empresas de unidades productivas en unidades comercializadoras? No sólo hay muy poco radio de maniobra de los sindicatos, sino que la misma pregunta deja al descubierto las escasas alternativas que empresarios de todos los tamaños, pero en especial los de menor porte, pueden adoptar cuando se entra a una fuerte competencia, muchas veces agravadas por fases de depresión o recesión económica.

En cuanto a la reforma estatal, incluidas la privatización de empresas o la nueva ingeniería empresarial pública, se vive un proceso de racionalización que conlleva a la creación de bolsones de trabajadores excedentarios. En estas circunstancias, hay espacios de negociación que permite poner en operación mecanismos compensatorios de carácter transitorio. Como sea, se consagra progresivamente un proceso de expulsión y de freno al ingreso de funcionarios públicos, que cuenta a su favor con una larga y compartida prédica en los distintos países y sectores sociales de abatir la burocracia y el clientelismo.

Finalmente, estos ajustes estructurales que llevan adelante las políticas macroeconómicas, más que provocar actitudes reactivas o de resistencia van dejando paso a comportamientos de adaptación que no arriesgan la sustentabilidad social de estas reformas. Entre esos comportamientos de adaptación cabe mencionar la aceptación de menores y menos extensas jornadas de trabajo, que reconocen una baja del salario real en beneficio de contener el nivel de desempleo de las empresas comprometidas por la competencia o la baja de la demanda; contratos temporales y rotatividad del personal contratado; los acuerdos de indemnización; la creación o refuerzo de fondos emergentes para desempleados; y los cursos de reconversión y capacitación laboral. Por cierto, vale subrayarlo, esos mecanismos de adaptación sólo comprenden a los sectores formales y organizados del mercado laboral. Por lo tanto, el creciente sector de empleo informal queda al margen de esos mecanismos, aunque en su caso se dan otros mecanismos de adaptación ya incorporados en ese ámbito laboral, entre otros, el aumento del subempleo, la creciente participación del trabajo infantil, o el abordaje de actividades que lindan con la ilegalidad.

Podría aseverarse, entonces, que las tensiones sociales originadas por la privatización total o parcial de activos o actividades de orden público han disminuido en intensidad, si acaso se los compara con los primeros intentos que, hace una década, aproximadamente, signaron el ciclo inicial de las políticas de ajuste estructural. Las crisis de la deuda externa y fiscal han llevado a reconocer que las nuevas y enormes inversiones que las empresas estatales reclaman con motivo del crecimiento de su demanda y de la revolución tecnológica, les exige recurrir a emprendimientos privados en la prestación de servicios de utilidad pública.

Como consecuencia, en la actualidad, las reacciones sociales a esos cambios de propiedad y control son la excepción más que la regla. Han sido los partidos políticos, más bien, los que han aparecido esporádicamente, confrontando esos lineamientos, sólo cuando han estado en cuestión empresas emblemáticas y estratégicas en la historia y la soberanía económica nacional.

En los mismos círculos ligados a partidos políticos y en sus plataformas electorales, suele figurar la problemática de la competencia externa y el desempleo contra la que se debaten los núcleos empresariales (sobre todo medianos y pequeños) y los trabajadores, respectivamente. Sin llegar a mencionar el término proteccionismo y sin un cuestionamiento genérico de las privatizaciones, se proponen apoyos fiscales y crediticios, y la necesidad de redefinir los acuerdos de libre comercio de modo de limitar una apertura externa irrestricta. No obstante ello, esos planteos no concitan en la actualidad un apoyo importante de sectores sociales, ni mucho menos amenazan la sustentabilidad de esos lineamientos de ajuste estructural de las políticas macroeconómicas.

Pese a lo dicho, merece una consideración especial un aspecto que con frecuencia remueve el escenario social y político: la falta de transparencia y los fenómenos de corrupción en los procedimientos de enajenación de activos y concesiones de servicios públicos. La reiteración, gravedad y amplia difusión de esos hechos han sido parte de la agenda política cotidiana y de la crónica económica roja. Sus efectos en la opinión pública han sido, en definitiva, el descrédito y desprestigio del sistema político en su conjunto. Esta problemática, a la que se agrega en ocasiones, las fallas de servicios públicos privatizados que supuestamente cumplían con la premisa de eficiencia, han provocado picos de disconformidad, que desbordan una visión crítica de las políticas macroeconómicas, puesto que dañan el sistema político y por lo tanto, la gobernabilidad.

La segunda hipótesis, por su parte, contrapuesta a la anterior, consiste en señalar que existen otro grupo de ajustes estructurales de las políticas macroeconómicas que sin tener explícitas connotaciones desocupacionales, provocan reacciones sociales que se presume pudieran tener una importante dosis causal en preocupaciones sobre el empleo. Esta situación se observa especialmente en el terreno de las reformas educativas y del sistema de salud, que han sido focos notorios y repetidos de conflictividad en las sociedades latinoamericanas y también de la región centroamericana.

En estas reformas, el progreso tecnológico no influye con la misma fuerza que la que adquieren los ajustes estructurales que involucran a las empresas. Hasta cierto punto, podría asegurarse que en estas reformas, estrictamente, no está en juego la búsqueda de una mayor competitividad. El objetivo principal que se persigue cuando se encaran cambios estructurales de la educación y la salud públicas es, sobre todo, el logro de una mayor productividad, con base en

una ecuación de costos-beneficios sociales. En ese proceso, las políticas macroeconómicas ponen en tela de juicio tanto el monto como el destino de los importantes subsidios que perduran y reciben esas actividades. Entre sus principales lineamientos, esas políticas propugnan, a la vez, una mayor selectividad en la demanda y aumentar el autofinanciamiento en la prestación de esos servicios. En su conjunto, y relativizada por las características de las estructuras nacionales vigentes, esas propuestas reformistas tienden a sacudir los enraizados sistemas educativos y sanitarios, al cambiar objetivos y criterios operativos en su funcionamiento.

El núcleo central de ideas sobre la reorganización y nuevos criterios de financiamiento de la educación y la salud públicas que impulsan las políticas macroeconómicas, no es motivo de esta investigación. Pero lo que sí interesa resaltar, es que esas reformas no sólo afectan el contenido y alcance de esos servicios públicos, sino que existe una fundada presunción que las mismas tienden a modificar, los puestos de trabajo establecidos y las futuras oportunidades laborales.

En ese sentido, en los conflictos y tensiones que se han originado en el debate, concreción y puesta en práctica de esas reformas, subyace implícita una preocupación sobre el empleo, que abarca la vasta población económicamente activa incorporada en ambos sistemas, y que, naturalmente, moviliza los poderosos gremios y grupos de interés que operan en ellos. Las periódicas reivindicaciones salariales, además, convergen en ese clima tenso, ampliando el espectro de los efectos de los movimientos y reacciones antireformistas.

En suma, una aproximación a los factores sociales sensibles a los cambios estructurales promovidos por las políticas macroeconómicas, permite establecer una jerarquización preliminar de los mismos. Los ajustes que más afectan la sustentabilidad social son aquellos que más amenazan el nivel de empleo. Contra lo esperado, los sectores sociales impactados por una más amplia inserción en los mercados comerciales y de capitales, la privatización de empresas públicas, y los cambios en la organización y gestión empresarial, que sufren consecuencias explícitas sobre el empleo, no manifiestan en general una resistencia significativa ante esos lineamientos. El carácter ineluctable que, ideológica y prácticamente asume la revolución científico-tecnológica y la necesidad de alcanzar una mayor competitividad, pueden contribuir a explicar porque los sindicatos y trabajadores involucrados en ese proceso tienden a aceptar mecanismos de compensación o adopten progresivamente conductas de adaptación.

Hay dos tipos de excepciones a este relativo conformismo. La primera de ellas se centra en aquellas privatizaciones que involucran empresas públicas a los que políticamente se les reconoce un papel estratégico o que tienen una historia muy ligada a la soberanía económica nacional. La restante excepción no irrumpe en primer instancia como una reacción a las privatizaciones sino que es una repercusión a la falta de transparencia y a la corrupción que han acompañado los procedimientos aplicados en esas circunstancias, con un importante deterioro de credibilidad en el sistema político

Por otro lado, aquellos ajustes estructurales que como los que inciden en el sistema educativo y de salud, no tienen a primera vista un efecto ocupacional, exhiben fuertes resistencias o cambios institucionales, organizativos y de financiamiento. Pese a ello, la presunción de una reestructura cuantitativa y cualitativa del empleo en esos sistemas puede ser una de las causas de las reacciones ante esa política de ajuste, a la que se vinculan las reivindicaciones salariales

opuestas a una disminución real de los presupuestos y subsidios a la educación y la salud públicas.

4. La gobernabilidad: Un factor síntesis

La gobernabilidad entendida generalmente como la aptitud de los gobiernos de encauzar, regular o limitar la conflictividad social, ha sido enfocada desde distintos ángulos. Un primer enfoque de esta temática relacionaba el régimen político a la estabilidad económica. Desde mediados de la década de los años sesenta hasta los umbrales de los años ochenta, muchos países latinoamericanos, sobre todo del Cono Sur del continente, vivieron el dilema de qué régimen de gobierno (democrático o autoritario) era más apto para alcanzar una estabilidad económica simbolizada en erradicar las distorsiones de todo orden que provenían de una inflación creciente e incluso, llenar el llamado "vacío de poder" que se abatía sobre el sistema político.

Pues bien, no fueron pocas las posiciones que endilgaron la ingobernabilidad (léase descontrol inflacionario) a las excesivas demandas sociales y a la permisibilidad o incapacidad de los regímenes democráticos de contenerlas por razones de índole político-electoral. Al mismo tiempo, la gobernabilidad y la efectividad de las políticas de estabilización se asociaban crecientemente a la necesidad o a la permanencia de los regímenes autoritarios, a los que se le atribuían la disciplina y la voluntad de no ceder a la tentación de hacer concesiones y ser reacios a buscar apoyos sociales a costa de las finanzas públicas.

De estas visiones y de las experiencias autoritarias ya superadas en años recientes por los procesos de redemocratización que se vivieron en toda América Latina se extrajo, empero, un común corolario: la estabilidad y la disciplina financiera constituyen un requisito y, hasta cierto punto, una carta de triunfo para la gobernabilidad democrática puesto que son valoradas por la sociedad en su conjunto como un soporte de la estabilidad política y económica.

Esa creencia generalizada en América Latina y la región acerca de los nexos estrechos que se entablan entre la gobernabilidad democrática y la política macroeconómica de estabilidad, no cancela el tema. Nuevos datos de una realidad dinámica y cambiante, exigieron y exigen profundizar en otros aspectos de la cuestión.

En efecto, si se admitiese lisa y llanamente que las políticas de estabilización garantizan por sí solas la gobernabilidad, ello significaría que no cabe esperar que afloren conflictos sociales de significación o que éstos, cuando ocurren, no la amenazan en su esencia sino, y eventualmente, en lo que el léxico del marketing político denomina popularidad de las autoridades o gobiernos de turno. Un examen de la realidad de los países centroamericanos, en particular, demuestra que ello no es totalmente así y que otros factores deben considerarse para detectar los límites o las restricciones a que puede verse sometida la gobernabilidad.

Por lo pronto, ya se expusieron aquellos factores sensibles a la sustentabilidad social que emergen de la administración macroeconómica y que influyen en la gobernabilidad, como son aquellas medidas que buscando abatir el déficit fiscal (eliminación de subsidios, subas de tarifas e implantación de nuevos o mayores impuestos), inciden notoriamente en los ingresos reales de los sectores medios y más pobres. Y, también, aquellas reformas estructurales que como las que

recaen en el sistema educativo y de salud, presumen reducciones en su cobertura, en el nivel de empleo y calificación de sus numerosos trabajadores, en un contexto de intrincados intereses corporativos e, inclusive, empresariales.

Pero volviendo a la línea de pensamiento sobre gobernabilidad y regímenes políticos, reconocida unánimemente la viabilidad y vigencia de la democracia política, es común que se recupere la distinción, ahora en distintas circunstancias y coordinadas históricas, entre las nociones de gobernabilidad democrática formal (representativa e institucional), y la gobernabilidad democrática real (participativa y social). Esta clase de dualismo desprende la diferenciación teórica y práctica entre los fundamentos de la legalidad, por una parte, y los de la legitimidad de las acciones de un gobierno democrático, por la otra. En el fondo de este planteo subyace para algunos partidos políticos, sindicatos, iglesias y organizaciones no gubernamentales la idea de que la gobernabilidad de un régimen democrático representativo se debe apoyar, siempre, en una amplia participación y consenso social, de modo de legitimar aquellas decisiones importantes que asuman los gobiernos, aun cuando éstos hayan surgido de elecciones libres y ajustadas a derecho. De ahí que han habido crecientes intentos, muchos exitosos de institucionalizar procedimientos tales como el referéndum sobre temas o decisiones nacionales trascendentes o, en ciertas coyunturas, la convocatoria a acuerdos, diálogos o pactos sociales de amplio espectro.

No existe en esta forma de enfocar la gobernabilidad, elementos que permitan establecer una relación directa entre esa noción y las políticas macroeconómicas, como la que sí se verificó en el análisis anterior sobre regímenes de gobierno. Con todo, es evidente que en momentos críticos en la aplicación de las políticas macroeconómicas, las tensiones que las mismas provocan pueden conducir, sin perpetuarlas, a fórmulas de mayor participación social en la definición de las orientaciones de esa política; lo que, en última instancia, consigna la pretensión de dotar de una mayor sustentabilidad social al manejo macroeconómico o algunas de sus facetas más conflictivas.

Aunque ese debate entre democracia formal y democracia participativa lleva al campo doctrinario de la ciencia política y, por lo tanto, se aleja del objetivo de esta investigación, es indudable que la sustentabilidad social de las políticas macroeconómicas, en ciertos momentos, encuentra en la mayor participación social un medio de reforzar una gobernabilidad frágil o debilitada.

Mientras tanto, otro enfoque alternativo de la gobernabilidad ha cobrado fuerza en los últimos años, con claras connotaciones sobre la dinámica social vinculada a las políticas macroeconómicas. Tal es el caso del concepto de gobernabilidad asociado a la seguridad y la certidumbres públicas que, podría aseverarse, concentran hoy una de las máximas preocupaciones, discusiones y propuestas no sólo en el concierto latinoamericano sino a nivel mundial.

En efecto, la gobernabilidad a fines de este siglo tiene como amenazas principales, por una parte, la inseguridad que define un estado generalizado de desconfianza y temor que los ciudadanos tienen sobre los aparatos de control social —en especial, la policía— en cuanto a su capacidad de combatir la violencia y una delincuencia creciente que atenta contra sus vidas o sus

patrimonios; y, por la otra, la incertidumbre que sufren con relación al ejercicio y protección de sus derechos civiles, por la ineficacia que frecuentemente caracteriza al sistema judicial.

Pero, ¿qué relación guarda esta problemática gravitante en la gobernabilidad con la gestión macroeconómica? A primera vista no se perciben nexos entre ambos procesos. Los trabajos sobre los mayores índices de delincuencia y violencia, así como los problemas en la administración de justicia, tienden a subrayar como factores causales, entre otros, la desorganización y decadencia de la institución familiar, la ineficacia de las instituciones de control social, los retrasos y la deserción educativa, la incorporación de nuevos patrones culturales, la influencia ejercida por los medios de comunicación y la notoria pérdida o deterioro de los valores sociales. Las razones de orden económico aparecen relativamente relegadas ante esos valederos factores extraeconómicos que operan a nivel individual, a nivel del hogar o a nivel comunitario.

Sin embargo, cuando se profundiza en esa fenomenología que se expresa en fracturas de la convivencia, la tolerancia y la ética sociales, se pueden hallar fuertes raíces de la inseguridad y la incertidumbre ciudadanas en la frustración y desesperación que produce más que vivir en la pobreza, sumirse en ella, o sea ingresar al empobrecimiento por la falta de oportunidades para conseguir empleo e ingresos permanentes lo que, a su vez, influye en las posibilidades de educación, salud y vivienda.³

Bajos u ocasionales ingresos, cuando no nulos en la mayoría de los desempleados, confluyen hacia una marginación social que progresivamente los aparta de los mercados y del cumplimiento de las normas ciudadanas.

Por una parte, combatir las manifestaciones de esa problemática de inseguridad e incertidumbre mediante el fortalecimiento de los aparatos institucionales de represión, de procuración e impartición de justicia e, inclusive de prevención parecería una respuesta lógica. Sin embargo, ese propósito se ve comúnmente restringido por la aplicación estricta de las políticas macroeconómicas de estabilización. Las reservas que estas políticas imponen al aumento del gasto público y la rigidez de su misma estructura, constituyen claras limitaciones financieras en cuanto a apoyar y modernizar las clásicas funciones de "juez y gendarme" del estado liberal.

A su vez, por otra parte, si se pretenden mejorar los niveles de ingresos y las opciones ocupacionales, es previsible que esos objetivos no sean tampoco plenamente compatibles con las políticas macroeconómicas de ajuste estructural, aun cuando ellas propendan a obtener tasas razonables de crecimiento del producto. Hay que recordar que esas políticas, en su búsqueda de mayor competitividad, impulsan reformas del estado, de las relaciones laborales y la seguridad social, y de las propias empresas, que empujan hacia el desempleo o al subempleo a los burócratas y a los trabajadores desplazados por la modernización tecnológica acelerada, además de dejar poco espacio a los recién llegados al mercado laboral. En el caso de los países

³ La desigualdad promueve la violencia probablemente por su asociación con altas tasas de desempleo y subempleo en grupos específicos y sentimientos de privación y frustración económica en estos grupos... No sucede lo mismo con el vínculo entre pobreza y violencia. Indagaciones recientes en la región no encuentran una asociación clara entre pobreza y la violencia, esta última medida por tasas de homicidios *Notas técnicas. Prevención de la violencia*. Mayra Buvinic y Andrew Morrison, BID, División de Desarrollo Social, Nueva York, julio 1999.

centroamericanos, la consolidación de la paz y de la democracia ha engrosado eventualmente ese conjunto vulnerable con ex-miembros de los aparatos armados que quedaron inactivos a edades tempranas.

De este modo, las consecuencias que involucran a las políticas macroeconómicas de estabilización y ajuste estructural por la vía de la temática de las restricciones presupuestales, el desempleo y los insuficientes ingresos, constituyen aspectos a tomar en cuenta en la gobernabilidad, en tanto entroncan indirectamente con la sentida y grave problemática de la violencia, la delincuencia y la incertidumbre públicas.

Otra perspectiva alternativa que relaciona la aplicación de las políticas macroeconómicas con la gobernabilidad es la ya mencionada a propósito de los procedimientos irregulares de privatización de empresas o actividades públicas y el descrédito que ello ha significado a nivel gubernamental y de los sistemas políticos como un todo. En mayor medida que en el enfoque anterior, el nexo señalado es francamente indirecto puesto que las irregularidades, desprolijidades o las denuncias de corrupción entorno a la venta de activos o concesiones de utilidad pública no son, de suyo, responsabilidad de las políticas macroeconómicas. Ese deslinde, empero, no resulta tan claro cuando esos hechos son difundidos y llegan a la opinión pública. En buena parte esto es así porque el punto de partida, la concepción que inspira esas transferencias a la esfera privada de patrimonios y funciones desempeñadas durante mucho tiempo por el estado, nacen de las reformas que las políticas macroeconómicas propugnan. Concretamente, casi como axiomas, se ha repetido continuamente la necesidad de abrir espacios al mercado y a los capitales privados de forma de lograr una mayor eficacia y productividad, en contraposición a los vicios y al atraso que se atribuía a la producción de bienes y servicios en mano del estado.

Comparativamente con las otras vertientes de la sustentabilidad social de la gestión macroeconómica, estos acontecimientos no sólo dañan las propuestas de restructuración económica, sino que fundamentalmente dan curso a una desconfianza que se descarga sobre la imagen de los políticos, y un descrédito también genérico sobre la institucionalidad democrática. En estas circunstancias, podría afirmarse que la gobernabilidad se debilita por ese clima de decrecimiento que envuelve implícitamente ciertos fundamentos y lineamientos de las directrices macroeconómicas.

Finalmente, un aspecto de la gobernabilidad que continúa presente, aunque ya no mantiene la importancia de épocas pasadas, está asociado a los problemas de la soberanía nacional. La realidad de un mundo internacionalizado y la ideología de la globalidad ha diluido los obstáculos o resistencias que se oponían a la libre circulación comercial, financiera y de capitales (aunque mucho menos del factor trabajo). La era de la información y la comunicación como puntal de la revolución científica y tecnológica han acortado el espacio y el tiempo, y extendido pautas y comportamientos uniformes en el campo social, económico y político. El desmantelamiento de las regulaciones o códigos de conducta de las empresas multinacionales y el fortalecimiento de los mecanismos obligatorios de monitoreo internacional, en el marco de procesos cada vez más amplios y novedosos de integración, son algunos indicadores que la región presenta como expresiones de esa dominante visión liberal de fronteras abiertas, que se impone sea por la necesidad, sea por la sensación de inevitable.

Aun en este contexto de profunda inserción internacional, existen instancias en las que resurge el principio de defensa de la soberanía nacional, que alcanza a cuestionar algunas iniciativas de las políticas macroeconómicas. Esta clase de situaciones se viven, por ejemplo, en ciertos procesos de privatización de empresas que son emblemáticas en el sector público por razones diversas, tales como: el trasfondo histórico que enmarcó su nacionalización, el papel estratégico que cumplen en la economía nacional, o su carácter de empresas rentables, con favorables expectativas en el largo plazo, y que cuentan con poderosos sindicatos que tratan de mantener su posicionamiento privilegiado en sus relaciones laborales. La privatización, en estas circunstancias, no encuentra el eco favorable o la permisibilidad que caracteriza otras desincorporaciones en el sector público. La resistencia o tensiones sociales que se producen, llevan a menudo a dirimir estos conflictos recurriendo a parcializar la privatización a áreas restringidas de la actividad de la respectiva empresa pública, o a buscar consensos más amplios por medio de plebiscitos o procedimientos de consulta a la población en su conjunto.

Desde otra perspectiva, ese principio de soberanía aparece también cuando grupos empresariales reclaman no proseguir con las estrictas reglas de las políticas macroeconómicas en materia de libre comercio, por entender que el estado debe asumir mayor autonomía para proteger sus intereses contra lo que denominan mecanismos desleales de competencia de terceros países en determinados mercados. Esta tensión que cobra fuerza en ciertas coyunturas críticas, por un ciclo recesivo o dada la alta inestabilidad en los precios y demandas internacionales, lleva a esgrimir distintos argumentos. Lo más común es acusar de dumping a exportadores extranjeros por la protección que en sus respectivos países reciben por concepto de subsidios, facilidades impositivas o financieras. Esos reclamos se extienden, asimismo, ante las devaluaciones significativas e inesperadas de países que cambian bruscamente los niveles de competitividad preexistente y, por lo tanto, influyen en las relaciones de intercambio, en detrimento del país o países que mantienen la disciplina en el cumplimiento de sus políticas macroeconómicas. Si esta situación continúa, es altamente probable que la sustentabilidad social de esas políticas observe conflictos crecientes, y que se vuelva más frágil las condiciones de gobernabilidad.

Una síntesis de todos estos aspectos de las administraciones macroeconómicas que influyen y alteran el grado de gobernabilidad, dado que ponen a prueba su sustentabilidad social, pueden ordenarse según dos grandes criterios.

Un primer criterio está dado por las hipótesis manejadas en cuanto a los que se han denominado como factores sensibles de la sustentabilidad social, con una vinculación directa y visible respecto a las políticas macroeconómicas y una relativa influencia en las condiciones de gobernabilidad. A estos efectos, se interpreta como vinculación directa y visible, aquellas tensiones sociales que se atribuyen y son percibidas como fruto indiscutible de las políticas macroeconómicas. En tanto, se define como una relativa influencia en la gobernabilidad, el hecho de que las tensiones se desarrollan condicionando aspectos de las políticas macroeconómicas pero sin cuestionar el sistema político como tal. Aquí cabe citar desde la óptica estabilizadora de esas políticas, las tensiones provocadas por las medidas que deterioran en lo inmediato los niveles de ingresos personales. Y desde el ángulo de los ajustes estructurales, las resistencias provocadas por las reformas en sistemas complejos como el educativo, de salud y seguridad social, en tanto amenazan los niveles ocupacionales; y la privatización de empresas públicas emblemáticas y estratégicas, con un alto nivel de sindicalización.

El segundo criterio es el que pone de relieve una incidencia social mucho más mediatizada e indirecta, así como menos notoria, de las políticas macroeconómicas, pero, al fin y al cabo, igualmente presente en un escenario de gobernabilidad muy cuestionado y debilitado. En este caso, se entiende por incidencia mediatizada, indirecta y menos notoria, la comprobación de que las tensiones sociales registradas no son atribuibles exclusiva y prioritariamente a la gestión macroeconómica sino a sus condicionalidades en general; o, también, a las formas de operar de determinadas transferencias del patrimonio público, las cuales en lo sustancial son de naturaleza administrativa y jurídica. En cuanto al concepto de gobernabilidad cuestionada o debilitada, el mismo expresa el creciente desprestigio de algunas instituciones del sistema político. Bajo este criterio, las restricciones financieras y los problemas de empleo, que se supone provienen del ámbito macroeconómico, han tenido lugar entre las diversas explicaciones sobre el aumento de la inseguridad y la incertidumbre ciudadanas, verdaderas amenazas de la gobernabilidad en la realidad latinoamericana. Del mismo modo, los fenómenos de la corrupción y las irregularidades que han rodeado varias operaciones de privatización de empresas y actividades públicas, han dejado una secuela social de descreimiento político que afectó seriamente la gobernabilidad en los países donde esos desvíos fueron conocidos, y no siempre sancionados.