

NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA  
PARA AMERICA LATINA  
Y EL CARIBE - CEPAL



Distr.  
LIMITADA

LC/MEX/L.81  
15 de julio de 1988

ORIGINAL: ESPAÑOL



CENTROAMERICA: CRISIS Y POLITICAS DE AJUSTE, 1979-1986



## INDICE

	<u>Página</u>
Presentación	1
I. La crisis económica	3
1. Antecedentes	3
2. Las primeras manifestaciones de la crisis (1979-1983)	4
a) Los factores externos	6
b) Los factores internos	8
3. La evolución reciente	9
a) Los factores externos	10
b) Los factores internos	11
II. La respuesta a la crisis en el ámbito de la política económica	13
1. Las primeras reacciones. Rasgos de la política económica del período 1979-1982	13
a) La política cambiaria y de comercio exterior	14
b) La política monetaria y crediticia	15
c) La política tributaria y de ingresos	16
d) La política de gasto público	17
e) La política salarial	18
f) La política de precios y subsidios	19

2.	La política económica reciente (1983-1986)	21
a)	La política cambiaria y de comercio exterior	21
b)	La política monetaria y crediticia	23
c)	La política tributaria y de ingresos	24
d)	La política de gasto público	25
e)	La política salarial	26
f)	La política de precios	27
III.	Los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional: metas, logros y problemas para su ejecución	28
1.	Costa Rica	28
2.	El Salvador	33
3.	Guatemala	36
4.	Honduras	39
IV.	Reflexiones finales	43
1.	Algunos problemas derivados del diagnóstico de la crisis	44
2.	Algunos problemas relacionados con las medidas de política	45
3.	Algunos resultados de las políticas de ajuste	46
4.	Algunos elementos a considerar en futuros programas de ajuste	48
	<u>Anexo estadístico</u>	51

## PRESENTACION

Las economías centroamericanas experimentan, desde principios del presente decenio, los efectos de una prolongada e intensa contracción económica. El ingreso por habitante de la región en su conjunto descendió al nivel de principios de los años setenta; el desempleo abierto y el subempleo creció; los coeficientes de ahorro e inversión se erosionaron; el consumo declinó, y los salarios reales han perdido poder adquisitivo.

Adicionalmente, desde mediados de los años setenta, la brecha externa y el déficit fiscal empezaron a incrementarse de manera sostenida y surgieron presiones inflacionarias. En esas circunstancias, los gobiernos encaran al presente la disyuntiva de ajustar las economías o procurar diferir y suavizar los efectos de los desequilibrios, recurriendo a una política de estímulo a la producción --lo cual implica un fuerte endeudamiento o admitir más inflación--, o adoptar una combinación de ambas opciones. De hecho, los gobiernos intentaron moderar los efectos de la crisis apoyándose en el financiamiento externo, con la esperanza de que la caída del sector externo fuese un movimiento cíclico más, como se habían registrado muchos en la posguerra. Sin embargo, en poco tiempo, cuando subieron las tasas de interés internacionales y vencieron los plazos de los créditos contratados, la carga del servicio de la deuda externa se constituyó en otro factor limitante del crecimiento.

El proceso de integración, que durante 20 años demostró capacidad para vigorizar la producción, principió también a dar muestras de debilitamiento, acentuando la tendencia declinante de las economías. En efecto, dificultades financieras derivadas de los desequilibrios en el balance de pagos indujeron a los gobiernos a aplicar restricciones que afectaron el intercambio regional. Por otra parte, los países con saldo regional favorable limitaron sus ventas ante la imposibilidad de ampliar las facilidades de pago.

Al inicio del presente decenio, frente al apremio de la reducción progresiva de las reservas internacionales, los gobiernos iniciaron programas de ajuste, implantaron medidas de emergencia o realizaron esfuerzos de reordenamiento económico. La intensidad, las características y el calendario de esas políticas variaron de un país a otro. No obstante, como regla general, las importaciones decrecieron considerablemente --unas veces como resultado de modificaciones cambiarias, otras por restricciones cuantitativas, o como consecuencia de una demanda deprimida--, el gasto público se redujo y se aplicaron políticas crediticias y salariales restrictivas. En algunos casos también se elevaron los tributos y se reestructuraron los vencimientos de la deuda externa. Los costos sociales y políticos de los programas de estabilización y ajuste han sido significativos.

A pesar de los esfuerzos señalados, en cuatro de los países, el producto por habitante continúa descendiendo y, en todos, con diferencias de grado, se siguen experimentando serios desequilibrios financieros, a la vez que se ha estrechado el margen de maniobra para diseñar y aplicar la política económica.

Si bien la mayoría de los países han suscrito acuerdos con el Fondo Monetario Internacional, ha sido muy difícil cumplir las metas cuantitativas. Ello se ha debido principalmente a las dificultades para formar consenso interno en torno a las medidas contempladas en dichos acuerdos.

Los resultados alcanzados hasta la fecha inducen a pensar en la necesidad de ejecutar programas cuyo objetivo central sea el crecimiento, y en los que se preste consideración especial a las fluctuaciones de los precios de los principales productos de exportación, a la formulación de medidas de carácter selectivo, al manejo de las políticas macroeconómicas de acuerdo con las realidades de cada país, y se brinde atención prioritaria a los efectos de las políticas sobre el comercio y la interdependencia centroamericana y sobre los grupos sociales más vulnerables.

El presente documento tiene como propósito abrir la discusión técnica sobre los diferentes aspectos de la problemática económica centroamericana, a partir de una interpretación de la naturaleza y características de la crisis y las respuestas en materia de política económica que hasta ahora se han instrumentado.

El primer capítulo se refiere al origen y la secuencia que ha seguido la crisis. La respuesta a ésta, en el ámbito de la política económica, se desarrolla en el segundo. En el tercer capítulo se presenta un resumen de los alcances y logros de los diversos acuerdos suscritos por los diferentes países con el Fondo Monetario Internacional. Por último, se exponen algunas reflexiones derivadas del análisis de las políticas de ajuste y estabilización ejecutadas. Las cifras que apoyan gran parte del análisis se presenta en el anexo estadístico. El esfuerzo por presentar un análisis regional dificulta con frecuencia explicitar las particularidades de cada uno de los países. Se ha procurado por lo tanto identificar los elementos comunes más destacados, y sólo subrayar las peculiaridades sobresalientes.

## I. LA CRISIS ECONOMICA

### 1. Antecedentes

Durante el largo período desde la posguerra hasta 1973, la economía centroamericana registró un crecimiento económico promedio significativo, acompañado de una ampliación del aparato productivo y la modernización de una parte del mismo. <sup>1/</sup> A pesar de que durante ese lapso se registraron oscilaciones cíclicas en el ritmo evolutivo y pueden identificarse diferencias importantes, la región en general registró intensas y profundas transformaciones. Ello fue el resultado de la conjugación de una serie de factores de estímulo, entre los que destacan cuatro por la magnitud de sus efectos y por su tendencia a reforzarse o compensarse entre sí: a) una relativa diversificación de las exportaciones; b) la sustitución de importaciones; c) el proceso de formación de capital, y d) el papel del Estado.

Pese a lo anterior, el dinamismo de la economía derivó en un estilo de desarrollo excluyente <sup>2/</sup> que causó un deterioro relativo en la distribución del ingreso y amplió las diferencias entre la economía moderna --vinculada con los sectores agroexportador e industrial-- y las formas de producción para el consumo interno de subsistencia.

Por otra parte, pese a la importante ampliación de los servicios sociales del Estado, persistieron --y en algunos casos se agudizaron-- carencias en materia de salud, educación y empleo, afectando el bienestar de amplios grupos de la población.

Entre 1973 y 1978, las economías centroamericanas continuaron registrando un crecimiento promedio satisfactorio (5.2%), aunque éste representó una leve desaceleración si se le compara con el incremento medio anual del período 1960-1973. Dicha evolución fue irregular y se produjo dentro de una inestabilidad financiera creciente. Ello se debió al debilitamiento de aquellos factores de estímulo, a la persistencia e intensificación de varios desequilibrios que se habían ido gestando durante el largo período de bonanza, a la recurrencia de catástrofes nacionales que

---

<sup>1/</sup> Véanse, CEPAL, Centroamérica: El financiamiento externo en la evolución económica, 1950-1983 (IC/MEX/L.2), 4 de marzo de 1985; La crisis de Centroamérica: Orígenes, alcances y consecuencias (E/CEPAL/MEX/1983/R.3/Rev.1), 27 de marzo de 1983, y Centroamérica: Evolución desde la postguerra (CEPAL/MEX/ODE/34), enero de 1980.

<sup>2/</sup> En estos aspectos también se fueron observando diferencias entre países. Para un análisis sobre el particular, véanse, CEPAL, Satisfacción de las necesidades básicas de la población del Istmo Centroamericano (E/CEPAL/MEX/1983/L.32), 23 de noviembre de 1983, y Notas sobre la evolución del desarrollo social del Istmo Centroamericano hasta 1980 (E/CEPAL/MEX/1982/L.26/Rev.1/Corr.1), 3 de septiembre de 1982.

provocaron cuantiosas pérdidas tanto humanas como económicas, <sup>3/</sup> y al surgimiento de nuevos fenómenos de origen externo, principalmente inestabilidad en el comportamiento del comercio internacional.

Desde mediados de los años setenta se fue intensificando un proceso de particular convulsión sociopolítica en casi toda Centroamérica, con distinta intensidad por países. Estas tensiones se fueron agravando hasta convertirse en una guerra civil en Nicaragua que desgastó su aparato productivo hacia 1979 y, al igual que El Salvador, experimenta aún el enfrentamiento entre grandes grupos sociales, que ha significado también el resquebrajamiento parcial de su producción; el resto de los países del área ha vivido cierta turbulencia sociopolítica o ha recibido los efectos de los acontecimientos ocurridos en los países vecinos.

En el fondo de esos conflictos subyacen sin duda, entre otros factores, las tensiones que se habían ido acumulando y poniendo de manifiesto, particularmente por la exagerada concentración del ingreso y de la riqueza en reducidos grupos sociales. Probablemente en ello se encuentre la explicación parcial del debilitamiento del modelo de crecimiento seguido en Centroamérica. En todo caso, estos factores tuvieron, por fuerza, que influir inicialmente en la pérdida de dinamismo de la economía y, más recientemente, en una virtual parálisis del proceso de formación de capital y tal vez en la descapitalización de algunos sectores.

## 2. Las primeras manifestaciones de la crisis (1979-1983)

La combinación de los hechos mencionados abrió paso a cierta inestabilidad financiera, con tasas de crecimiento del producto atribuibles en parte al impulso de años anteriores, pero con una tendencia al estancamiento. Esa inestabilidad se reflejó en el agravamiento del déficit en la cuenta corriente del balance de pagos, en el desequilibrio fiscal, en un incremento generalizado y sin precedentes de los sistemas de precios internos, una expansión monetaria por encima de la histórica, y una tendencia hacia cierta sobrevaluación de los tipos de cambio.

Entre 1978 y 1979, las economías centroamericanas empezaron a estancarse, y en el bienio siguiente se observó una contracción generalizada, a la vez que se agudizaban los desequilibrios financieros.

---

<sup>3/</sup> Véanse, CEPAL, Informe sobre los daños y repercusiones del terremoto de la ciudad de Managua en la economía nicaragüense (E/CN.12/AC.64/2/Rev.1), 13 de enero de 1973; Informe sobre los daños y repercusiones del Huracán Fifi en la economía hondureña (E/CEPAL/AC.67/2/Rev.1), octubre de 1974; Daños causados por el terremoto de Guatemala y sus repercusiones sobre el desarrollo económico y social del país (CEPAL/MEX/76/Guat.1), febrero de 1976; Nicaragua: Repercusiones económicas de los acontecimientos políticos recientes (E/CEPAL/G.1091/Rev.1), diciembre de 1979; Guatemala: Repercusiones de los fenómenos meteorológicos ocurridos en 1982 sobre la situación económica del país (E/CEPAL/MEX/1982/L.31), 24 de noviembre de 1982, y Repercusiones de los fenómenos meteorológicos de 1982 sobre el desarrollo económico y social de Nicaragua (E/CEPAL/MEX/1983/L.1), 5 de enero de 1983.

Los primeros efectos de la crisis se percibieron en los diferentes países con distinta intensidad y alcance. En El Salvador, el producto comenzó a descender desde 1979, debido principalmente, por una parte, a la arritmia provocada por el enfrentamiento sociopolítico que se ha acentuado y aún perdura y, por otra, a las dificultades derivadas del comportamiento adverso de los precios del intercambio. La economía costarricense se vio también seriamente afectada al inicio del período. En cambio, Guatemala y Honduras, que disponían todavía de adecuados niveles de reservas monetarias internacionales, lograron retrasar tales repercusiones. Por otro lado, la economía de Nicaragua, tras el espectacular descenso de la actividad en 1978-1979, logró en el bienio siguiente un modesto repunte, pero sin recuperar los niveles productivos previos.

En todo caso, los cinco países centroamericanos, en conjunto, mostraron en 1978 una franca desaceleración que se transformó en estancamiento al año siguiente y en un descenso de sus actividades productivas en el período 1981-1983. La magnitud de esta prolongada depresión se aprecia plenamente si se considera que el ingreso por habitante en 1983 apenas se acercaba al de 1972 para Costa Rica, Honduras y Guatemala, y al de principios de los años sesenta para El Salvador y Nicaragua. Ello significa que unos 15 años de avance económico se vieron neutralizados en ese período. La situación resulta más dramática si se considera que una parte del aparato productivo principió a sufrir daños por la descapitalización y por el deterioro y la obsolescencia de la capacidad instalada de algunas actividades productivas. <sup>4/</sup>

Tales retrocesos deben atribuirse a que los factores de expansión del pasado --sector externo, dinámica industrial y crecimiento de la inversión--, entraron simultáneamente en recesión, afectados por una serie de elementos adversos, entre los que sobresalen los desequilibrios estructurales, la agudización de los conflictos sociopolíticos y los efectos de la economía internacional caracterizada por una recesión en los países desarrollados, unidos a tensiones inflacionarias.

Desde la primera mitad de los años setenta, la industria manufacturera venía dando muestras de debilidad. Durante el lustro 1979-1983, ese sector acusó en toda la región, primero, un virtual estancamiento, y después una contracción generalizada. Tres factores principales podrían explicar la situación: el debilitamiento de la demanda interna y regional, agravado por las dificultades financieras que gradualmente han venido obstaculizando el comercio intrarregional; el agotamiento del proceso de sustitución primario de importaciones, y las dificultades, tanto financieras como para la importación fluida de insumos, enfrentadas por numerosas empresas a causa de la estrechez de liquidez internacional.

Por otro lado, en algunos países se agravó aceleradamente el desequilibrio fiscal, más por la lenta respuesta de los ingresos tributarios que por el incremento de los gastos. Así, la magnitud del déficit limitó la capacidad de los gobiernos en su papel compensador.

---

<sup>4/</sup> Por ejemplo, en Guatemala, el área bajo cultivo de algodón se ha reducido en un tercio; en El Salvador, gran cantidad de empresas extranjeras industriales se han trasladado a otros países; en Nicaragua, continúa semiparalizada buena parte de las industrias.

Los fenómenos extraeconómicos continuaron gravitando adversamente, y con mayor ponderación, sobre el ritmo de la actividad económica, el proceso de acumulación e incluso sobre el intercambio regional. Por añadidura, como producto de la inestabilidad política y del creciente grado de enfrentamiento entre sectores --aparte de consideraciones puramente económicas--, una considerable fuga de capitales incidió claramente en el debilitamiento de la balanza de pagos, además de sus efectos vinculados con la inversión y la producción.

a) Los factores externos

Entre 1979 y 1983 tomaron forma definitiva los efectos depresivos y desestabilizadores derivados del sector externo. La prolongada recesión de los países industrializados afectó de manera decisiva a las ventas externas de Centroamérica, cuyo volumen se redujo a lo largo de ese quinquenio, con excepción de algunos repuntes transitorios y aislados. A su vez, la dirección declinante o la permanencia de las bajas cotizaciones internacionales, combinadas con el incremento sistemático del precio unitario de las importaciones, condujo a un deterioro sin precedente de la relación de precios del intercambio, por su magnitud y por la persistencia y el carácter generalizado del fenómeno. Este concepto representa una proporción importante del endeudamiento contratado con fuentes privadas durante ese período.

A pesar del descenso en las importaciones, atribuible en parte a los esfuerzos de ajuste realizados, durante ese lapso se incrementó significativamente en la región el déficit en la cuenta corriente del balance de pagos a consecuencia del aumento de los intereses de la deuda externa y del comportamiento de los precios. La proporción de las exportaciones, con relación al producto, se redujo de 31% en 1977 a 27% en 1981, y continuó disminuyendo en el bienio siguiente, mientras que la ponderación de las importaciones subió de 34% a 36% en el mismo lapso. Por otro lado, la relación entre el déficit de la balanza de pagos y el producto ascendió de 4% en 1977 a 12% en 1981, para decrecer moderadamente en el bienio siguiente y situarse en 8%, en 1983. Todos los países observaron el mismo comportamiento, aunque destacan los aumentos del déficit de Nicaragua y de Costa Rica, en ese orden.

Esa ampliación del desequilibrio externo agotó las reducidas reservas monetarias internacionales --que en el período anterior habían principiado a erosionarse-- de manera que en 1980 la mayoría de las economías registraron un saldo negativo de las reservas netas, y desde 1981 la situación se generalizó para todos. Los países contrataron mayores montos de financiamiento externo con fuentes privadas que finalmente se destinaron, en su gran mayoría, a cubrir las obligaciones comerciales derivadas de aquellos déficit. Se deterioraron aún más, por lo tanto, las condiciones medias de la deuda externa al reducirse el plazo de amortización de la misma, en tanto se elevaba significativa y sostenidamente la tasa de interés en el mercado internacional de capitales.

Por otro lado, ante las presiones que ejercía el sector público sobre el crédito interno, la política monetaria favoreció, con algunas excepciones, la expansión del financiamiento bancario, apoyado básicamente en recursos

externos y contratado directamente por los sistemas bancarios domésticos. Ello permitió --en una primera fase-- dotar al aparato productivo de los recursos financieros necesarios y reforzar simultáneamente la liquidez internacional, y fue posible en tanto que la tasa de interés en el mercado de capitales resultó inferior con las tasas activas internas. Sin embargo, a medida que se fue elevando la tasa de interés en el mercado internacional de capitales (entre 1982 y 1983), esta fuente se agotó y los bancos comerciales empezaron a tropezar con los problemas resultantes del servicio de sus deudas externas.

Hasta 1981 se había mantenido la simetría entre las necesidades crecientes de financiamiento externo de la región y las disponibilidades de la banca internacional para generar dichos flujos, pero en el bienio 1982-1983 variaron las circunstancias. Por muchas razones, pero sobre todo por los atrasos en que principiaron a incurrir los países en sus pagos de intereses y amortizaciones, los desórdenes cambiarios, la profunda contracción económica y, en general, la tensión sociopolítica que vive la región, la banca internacional privada disminuyó drásticamente el ritmo de crecimiento de los préstamos tanto al sector público como al privado. Este hecho condujo a una contracción aún mayor en el ritmo de actividad económica y, por ende, a la reducción de las importaciones, pese a que durante este período aumentó de manera perceptible la ayuda externa, excepto en Guatemala. Así, por ejemplo, en Nicaragua, desde 1980 las transferencias oficiales cubrieron 23% del déficit en cuenta corriente aunque posteriormente se redujo dicha proporción. En Honduras y Costa Rica, el porcentaje fue de 13% en 1983 y se ha venido incrementando, y en El Salvador, las transferencias oficiales significaron, ya en 1982, el 44% del déficit en cuenta corriente. <sup>5/</sup> Indudablemente que ese flujo de recursos externos ha moderado los efectos depresivos del sector externo y en algunos casos ha permitido solventar parcialmente los compromisos externos, aunque parte del mismo constituye ayuda militar.

Por diversas circunstancias, en la mayoría de los países se fue generando una sobrevaluación de los signos monetarios que contribuyó a mantener una elevada propensión a importar, y estimuló las ya mencionadas fugas de capitales al exterior, agudizándose de esa manera la falta de liquidez internacional.

La tendencia creciente del déficit externo produjo una serie de desórdenes cambiarios que se tradujeron en la formación de mercados paralelos de divisas --en algunos casos temporalmente legalizados-- donde los tipos de cambio efectivos fueron muy superiores a los oficiales. Una proporción importante de las transacciones externas se realizaba en esa clase de mercados y significó, de hecho, una devaluación que incidió en el sistema económico interno, especialmente en los precios, en la solvencia financiera de las empresas y en el flujo normal de los insumos importados.

---

<sup>5/</sup> Véase, CEPAL, Notas para el estudio económico de América Latina y el Caribe, 1986, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

b) Los factores internos

A medida que se fue contrayendo la actividad productiva y se generalizó la influencia adversa del sector externo, tomaron fuerza los factores internos de inestabilidad que ampliaron el efecto de los originados en el exterior. Como ya se comentó, las finanzas públicas se debilitaron como reflejo del menor nivel de la actividad económica; el incremento del índice del costo de vida se aceleró, se pronunció y generalizó el deterioro de los salarios reales, las variables monetarias ascendieron a magnitudes desproporcionadas, aumentó la sobrevaluación de los tipos de cambio, alcanzó niveles sin precedente la carga del servicio de la deuda externa y abundaron los casos de empresas públicas y privadas con insuficiencias de liquidez.

En los comienzos de la crisis (1980-1981), la relación del gasto público, con respecto al producto, creció ligeramente para toda la región. Ese aumento se concentró fundamentalmente en la inversión y el pago del servicio de la deuda.

A partir de 1981, cuando se hizo evidente que la crisis habría de prolongarse, y el desequilibrio fiscal agravaba la inestabilidad financiera, se iniciaron en los países diversos esfuerzos para moderarlo. En cuatro de ellos se redujo el coeficiente de gasto público en el bienio 1982-1983. En cambio, en Nicaragua, éste continuó expandiéndose a ritmo acelerado al coincidir diversos factores, incluidos los elevados gastos de defensa y seguridad, el pago del servicio de la deuda pública y los gastos asociados a la reconstrucción y a la reparación de los daños causados por el conflicto de 1979.

El desequilibrio fiscal se tradujo en presiones sobre las variables monetarias a través de una expansión sostenida y creciente del crédito interno. Asimismo, los gobiernos se vieron en la necesidad de recurrir al endeudamiento externo en proporciones crecientes para cubrir la brecha fiscal. Así, por ejemplo, la relación de financiamiento externo a gasto total del gobierno central ascendió en forma persistente en todos los países durante el período 1980-1983, y lo mismo ocurrió con la relación entre dicho financiamiento y el déficit fiscal.

Los problemas cambiarios también se tradujeron en factores internos de inestabilidad. Los reducidos niveles de las reservas monetarias internacionales impidieron atender con fluidez las demandas de divisas del aparato productivo, con los consiguientes efectos desestabilizadores; en primer lugar, las empresas empezaron a enfrentar cada vez mayores dificultades para el abastecimiento adecuado y oportuno de sus insumos importados; después, surgió y se fue incrementando una "presa" compuesta por demandas no satisfechas de divisas para liquidar pasivos externos del sector privado, y el atraso de la cancelación de dichos compromisos dio lugar a cierta parálisis del flujo de capital destinado al financiamiento de las operaciones comerciales del sector privado con el exterior. Además, fueron surgiendo los aludidos mercados paralelos de divisas --donde se realizó buena parte de las operaciones externas--, que implicaron de hecho una pérdida del control de las autoridades monetarias sobre el mercado cambiario.

El desajuste resultante adquirió tales proporciones en Costa Rica que, desde mediados de 1982, el Banco Central se vio en la necesidad de adoptar

medidas drásticas para recuperar el control de la política cambiaria, lo que requirió --entre otras disposiciones-- de importantes modificaciones en la paridad monetaria. <sup>6/</sup> Aun cuando con efectos menos pronunciados de desestabilización financiera, en el resto de los países se mantuvieron las circunstancias apuntadas, las cuales tendieron a crear elementos inflacionarios --o cierto desorden en el sistema de precios internos--, que a su vez influyeron en los signos monetarios en forma especulativa y generaron cierta distorsión en la actividad productiva.

Una de las manifestaciones de la inestabilidad financiera fue el rápido, sostenido e inusual ritmo de crecimiento del índice de precios al consumidor que durante el período que se comenta alcanzó también niveles desconocidos en la región. Así, los precios aumentaron en Costa Rica en forma ininterrumpida hasta 1982, año en el que la tasa anual llegó a 90%. Con más moderación, pero también en forma sostenida, se incrementaron los de Nicaragua y, de manera menos regular, los de Guatemala y Honduras. En todos los países, por lo menos durante tres años consecutivos, la tasa del índice alcanzó dos dígitos.

Finalmente, el comercio intrarregional inició un descenso continuo, con lo cual se fue erosionando la interdependencia económica que en el pasado había jugado un importante papel de estímulo al crecimiento al amplificar las tendencias productivas ascendentes que se observaban en los diferentes países. Las exportaciones pasaron de 1,100 millones de pesos centroamericanos en 1980 a 811 millones en 1983, a precios corrientes. Esta contracción refleja no sólo la depresión generalizada de los cinco países, sino la brusca alteración en los precios relativos de intercambio derivados de las políticas cambiarias aplicadas por algunos de ellos; la crisis del sistema de pagos al haberse agotado las fuentes de financiamiento multilaterales y bilaterales de los saldos deudores en el comercio; las restricciones cuantitativas aplicadas al intercambio regional como parte de políticas de mayor alcance de defensa de balanza de pagos, e incluso, problemas de tránsito a través de zonas o países donde persistían situaciones en conflicto.

### 3. La evolución reciente

Sin que se haya logrado superar la crisis, a partir de 1984 la economía centroamericana entró en una nueva fase caracterizada por un leve e inestable repunte de la actividad productiva, si bien continuó descendiendo el producto por habitante; una creciente heterogeneidad en el comportamiento de los diferentes países, y la permanencia de la mayoría de los desequilibrios financieros, aun cuando algunos de ellos se atenuaron.

Durante los últimos años se produjo una compleja imbricación entre las limitaciones estructurales del desarrollo --el debilitamiento de los factores de crecimiento--, los elementos condicionantes del sector externo, los efectos de los ajustes recesivos y la falta de continuidad en las medidas de política económica. De allí que para este último período son menos claras

---

<sup>6/</sup> Véase, CEPAL, Notas para el estudio económico de América Latina, 1982, Costa Rica (E/CEPAL/MEX/1983/L.11/Rev.1), 29 de abril de 1983.

las causas de la crisis, una de las más prolongadas y profundas de América Latina.

a) Los factores externos

La influencia del sector externo ha continuado trasladando efectos adversos sobre las economías centroamericanas, aunque con cierta moderación --sobre todo en 1986-- y con algunos cambios de importancia en las características de su influencia.

El precio medio de los productos de exportación se incrementó moderadamente, si bien con manifestaciones de inestabilidad temporal y de forma disímil entre los países. Excepto en el caso de El Salvador, durante 1984 los países recibieron un incremento del precio medio de sus exportaciones, en tanto que descendieron en forma moderada las cotizaciones de las compras foráneas. Ello contribuyó a mejorar la relación de los precios del intercambio. En 1985 volvieron a surgir signos adversos, principalmente para Guatemala y Nicaragua, países que, junto con El Salvador, experimentaron otro descenso en los términos del intercambio. Finalmente, en 1986 esta relación mejoró para todos los países, principalmente por el repunte de las cotizaciones del café y un descenso en el precio de las importaciones, fundamentalmente por la baja en el de los hidrocarburos.

En síntesis, en el área de comercio exterior se registraron, entre 1984 y 1986, algunos cambios de signo favorable en los precios, aunque continuaron enfrentándose problemas de demanda externa, sobre todo en aquellos productos sujetos a cuota; sin embargo, se han aprovechado poco esas condiciones transitorias, debido a problemas financieros y de costos que han dificultado el repunte de la producción.

Más notorios han sido los cambios y la influencia de los flujos financieros. En primer lugar, la importancia de las transferencias oficiales ha seguido elevándose. Si bien este apoyo ha aliviado en parte la estrechez de divisas, presenta algunas características desfavorables por su condicionalidad con respecto al diseño de la política económica, que en algunas ocasiones encierra ciertas contradicciones con las condiciones del financiamiento compensatorio de organismos financieros internacionales y con las prioridades del país. Finalmente, cabe reiterar que buena parte de esas transferencias están destinadas a reforzar los gastos militares.

En segundo lugar, aunque a un ritmo menor que en el pasado, continúa creciendo la abultada deuda externa y se han recrudecido las dificultades para pagarla. La disponibilidad del financiamiento aludido fue, en definitiva, lo que permitió ampliar la capacidad de importación y, por consiguiente, el nivel de actividad económica. No obstante, esto solamente bastó para cubrir las necesidades de la coyuntura y sólo en ocasiones, y en algunos países, se ha producido un equilibrio entre la oferta y la demanda de divisas. Aun en Costa Rica, que experimentó la mayor estabilidad cambiaria en 1985, las autoridades se vieron en la necesidad de suspender temporalmente el servicio de la deuda pública externa. En los demás países, la falta de divisas se refleja en la permanencia de mercados paralelos, donde en ocasiones la tasa de cambio es múltiplo de la oficial, especialmente en Nicaragua.

b) Los factores internos

El prolongado descenso de la inversión privada se estima que ha principiado a dificultar el que algunos sectores reaccionen a las condiciones del sector externo en forma ágil. Indudablemente, esto se convertirá en un nuevo escollo estructural para la recuperación económica.

Durante el lapso 1984-1986 persistieron y en ocasiones se agravaron las tensiones políticas y sociales que han formado parte intrínseca de la crisis. En los países más afectados directamente --El Salvador y Nicaragua--, la producción ha mermado por la destrucción de capital físico e infraestructura básica, pérdidas de producción, obstrucción e irregularidades en los servicios de apoyo y desarticulación de algunas cadenas productivas. Además, en todos los países, el clima de tensión ha generado una situación desfavorable para la inversión.

Con la excepción de Honduras, las presiones inflacionarias se exacerbaron, en primer lugar, por el aumento de costos, en moneda nacional, de los insumos importados, a causa de las modificaciones cambiarias --y en algunos casos desórdenes cambiarios transitorios-- y del elevado componente importado de la actividad productiva y, en segundo término, por la excesiva liquidez originada por fuertes pérdidas cambiarias de los bancos emisores y por el crecimiento del crédito interno. En tercer lugar, rigideces en la oferta, principalmente de alimentos, así como actividades especulativas en la intermediación --vinculadas con las expectativas cambiarias-- produjeron alzas internas transitorias y en algunos casos artificiales. Asimismo, rigideces impuestas por regulaciones de precios que limitaron la producción de algunos productos, cuyo costo se situaba por arriba de los precios autorizados, generaron desabastecimientos temporales. Solamente a finales de 1986 se percibió una leve desaceleración inflacionaria, sobre todo en Guatemala, sin que se haya logrado retornar a los índices históricos. En cuarto lugar, los ajustes de precios en los servicios públicos influyeron en aquel comportamiento y, más recientemente, los intentos por introducir reformas tributarias han generado de nuevo actitudes especulativas en el sector productivo.

Durante los últimos años, el proceso de integración centroamericana siguió afectado por la crisis de las economías de la subregión y por algunas políticas aplicadas en los países para superarla. Las exportaciones intrarregionales se redujeron en 1986 a los niveles alcanzados 15 años atrás (370 millones de pesos centroamericanos). Ello se debió a diversas causas, entre las que sobresale la agudización de las dificultades financieras para cubrir las deudas originadas en los déficit de comercio intrarregional. Por otro lado, también tuvieron efectos adversos sobre el comercio recíproco las medidas económicas de ajuste, sobre todo en el ámbito cambiario, que continuó alterando los precios relativos entre los países. De ahí que, en forma más aguda que en el período anterior, el comercio recíproco se transformó en un factor procíclico que amplificó las tendencias depresivas de cada uno de los países.

En síntesis, pese a la leve recuperación que experimentó la economía centroamericana en 1984, ésta se debilitó en el siguiente bienio y continuaron manifestándose problemas tanto en el área real como en la financiera: el ingreso y el consumo por habitante se contrajeron de forma

sistemática, excepto en Costa Rica; el empleo de la mano de obra y la capacidad instalada industrial han permanecido en niveles relativamente bajos; la inversión privada ha mostrado escaso dinamismo, y el sector agropecuario percibe los costos crecientes de producción y la inestabilidad del mercado internacional. Por otra parte, el desequilibrio de la balanza de pagos experimentó en años recientes un leve descenso, aunque su nivel absoluto sigue siendo alto, y el servicio de la deuda externa continúa como uno de los problemas que más limita la reactivación.

## II. LA RESPUESTA A LA CRISIS EN EL AMBITO DE LA POLITICA ECONOMICA

En este capítulo se describe la manera en que los gobiernos afrontaron la crisis y, en especial, la aguda escasez de divisas y su impacto sobre el ingreso nacional. Para fines analíticos, se consideraron dos periodos. En el primero, que cubre de 1979 a 1982, se empezaron a debilitar las economías y se registró el año más intenso de la crisis. Por consiguiente, en él se tomaron las principales medidas de ajuste económico y se concertó la mayor parte de los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional. En el segundo, que comprende los años 1983-1986, mejoró relativamente la actividad económica, se manifestaron los efectos de las políticas adoptadas, y cobraron mayor vigor algunos de los programas de ajuste y estabilización.

### 1. Las primeras reacciones. Rasgos de la política económica del periodo 1979-1982

Como se mencionó en el capítulo anterior, en 1979, el ritmo de crecimiento de la economía centroamericana perdió impulso; a partir de 1980, declinaron el producto per cápita y los coeficientes de ahorro e inversión; la tasa de inflación fue alta y creciente, y se acentuaron los desajustes externo y fiscal. En ese año, el coeficiente del déficit del balance de pagos en cuenta corriente, con respecto al PIB, ascendió a 4.8% --disminuyendo las reservas internacionales brutas-- y el déficit fiscal, a 4.9%. En un primer momento, la política económica se orientó hacia un amplio uso del financiamiento externo, y esto amortiguó los efectos del deterioro de los términos del intercambio. Sin embargo, estos recursos propiciaron en gran parte la salida de capitales de los años 1979-1981. En materia fiscal se tomaron las primeras medidas para reducir la tasa de crecimiento del gasto corriente.

Posteriormente, ante la contracción de los flujos de capital --sobre todo privados--, se emprendieron programas de ajuste financiero con el respaldo del Fondo Monetario Internacional. (Véase el capítulo III.) La intensidad de la crisis, y en cierta medida lo inadecuado de las políticas contempladas en aquellos programas, condujo al incumplimiento de los mismos y a la suspensión de los acuerdos con el FMI. Los gobiernos se vieron entonces impulsados a tomar medidas severas para reducir el desajuste de las cuentas externas; se introdujeron controles cambiarios, restricciones a los pagos externos y controles a las importaciones de bienes. Así, las compras externas se redujeron drásticamente --principalmente en 1982-- lográndose una sustancial reducción del desequilibrio externo, pero a costa de una recesión. El déficit en cuenta corriente del balance de pagos disminuyó 20% y el producto interno bruto centroamericano poco más de 4%.

La política fiscal trató de ser contraccionista; sin embargo, en los hechos, el gasto público se expandió a fin de compensar la declinación de la actividad privada; ello fue en algunos casos --Nicaragua, Honduras y El Salvador-- particularmente intenso, lo que se reflejó en una política monetaria expansionista.

a) La política cambiaria y de comercio exterior

Ante el desequilibrio externo, medido por el desajuste del balance de pagos tanto en cuenta corriente como de capital, los gobiernos asignaron atención preferente a las políticas orientadas a corregirlo. Las primeras medidas adoptadas en este campo fueron la restricción de las importaciones mediante la extensión de permisos, de acuerdo con criterios de esencialidad, así como aumentos en los aranceles en algunos países; posteriormente, se establecieron controles cambiarios en las transacciones corrientes y de capital, excepto en Guatemala, y se exigieron depósitos en moneda nacional, previo a las importaciones. En cuanto a las exportaciones, se pusieron en vigencia diversos mecanismos con el fin de controlar mejor el ingreso de las divisas, y se hizo una asignación selectiva de éstas. En algunos países se permitieron los depósitos en cuentas en dólares. En Nicaragua y El Salvador, en el marco de los procesos políticos que se llevaban a cabo, se introdujeron medidas para nacionalizar el comercio exterior. En el caso del segundo, éstas se limitaron a las exportaciones de café y azúcar, complementando y acentuando de esta manera los controles cambiarios. Con todo, el deterioro del sector externo continuó y, pese a las resistencias que prevalecían para modificar el tipo de cambio, hacia finales de 1980 dos países habían optado por devaluar su moneda: Nicaragua (1979) y Costa Rica (1980). En este último caso, el tipo de cambio entró en un período de flotación y se legalizó un mercado paralelo libre, en el cual se realizaba alrededor de un 50% de las transacciones del comercio exterior. 7/

Los efectos derivados de las tendencias de la economía internacional, acentuados por las tensiones políticas regionales, eran de tal significación que rebasaron las medidas adoptadas. En efecto, el desequilibrio del balance de pagos se agudizó pese a la contracción del volumen de las importaciones; la reducción de las compras externas incidió en el nivel de la actividad económica debilitándola aún más; los diversos controles incrementaron el clima de incertidumbre, desalentando a la iniciativa privada y propiciando una mayor salida de capitales; asimismo, surgió --y en algunos casos creció-- un mercado no oficial de divisas, alimentado por presiones especulativas sobre el tipo de cambio; las tasas de inflación aumentaron en todos los

---

7/ Para mayor información sobre la política cambiaria en Centroamérica, véase, José F. Solís, "Política cambiaria y perspectivas cambiarias en Centroamérica", CEMLA, Monetaria, Vol. X, No. 1, enero-marzo de 1987; Banco de Guatemala, Evaluación de la actividad económica y financiera de Guatemala..., para los años 1982, 1983 y 1984; sector público, Planteamientos del sector público a la Comisión Técnica del Gran Diálogo Nacional, Guatemala, junio de 1985; Nolvía Nery Saca, "Efectos de una devaluación del colón salvadoreño como política de estabilización de la balanza de pagos", Boletín de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, y Banco Central de Honduras, El programa de estabilización económica, 1982-1985, Tegucigalpa, agosto de 1985. Edmundo Valladares, La crisis y las políticas de ajuste y estabilización en Honduras, ponencia presentada en el Curso-Seminario "La crisis económica centroamericana y las políticas de estabilización y ajuste", auspiciado por FLACSO-UNESCO, Tegucigalpa, septiembre de 1986. J. D. Trejos S., Costa Rica: Crisis Económica y Política Estatal, 1978-1984, publicado por Latin American and Caribbean Center, Florida International University, mayo de 1985.

países, y en mayor medida en los que se había devaluado. La poca experiencia en la administración de este tipo de políticas dificultó su aplicación, generando algunas distorsiones. Para el caso, en algunos países se extendió el mercado no oficial, con tipos de cambio muy diferentes a los aprobados por las autoridades. En El Salvador se estableció oficialmente un mercado dual de cambios. En Costa Rica, luego del período de flotación y fuertes variaciones en la paridad cambiaria, las autoridades fijaron el tipo de cambio y asumieron el control de las transacciones en divisas; con esto se modificaron favorablemente las expectativas cambiarias del sector privado y se logró cierta revaluación del colón. La política cambiaria de Honduras, a diferencia de la seguida en los demás países, tuvo como objetivo principal mantener la paridad de la moneda, tratando de aliviar el desajuste externo mediante la restricción cuantitativa de las importaciones de bienes y servicios, selectividad en la asignación de divisas y fuertes controles cambiarios.

En general, la política cambiaria dio muestras de limitaciones en estas economías abiertas y de escasa dimensión.<sup>8/</sup> Así, en los países en que se efectuaron devaluaciones, los logros en cuanto al ajuste externo sostenido fueron débiles y los efectos internos, principalmente inflacionarios, importantes. En cambio, la política seguida en Honduras frenó severamente las actividades industriales orientadas al mercado centroamericano.

#### b) La política monetaria y crediticia

El alza de las tasas de interés mundiales, la contracción del flujo de capitales externos --principalmente privados-- y las expectativas desfavorables que prevalecían en el sector privado repercutieron en una disminución de los depósitos de ahorro y a plazo, así como en una salida de capitales, con la consiguiente pérdida de reservas internacionales netas. Paralelamente, se amplió la demanda de crédito interno para sustituir el financiamiento externo, no sólo el destinado a la inversión fija, sino también al capital de trabajo de las empresas, las cuales obtuvieron mayor rentabilidad al colocar su efectivo en el exterior y solicitar crédito barato en el sistema financiero nacional.

Ante esta situación, la política monetaria se orientó, en un primer momento, a mantener la liquidez interna mediante la ampliación del crédito, con el objeto de reemplazar la disminución de la monetización externa. Así, se redujo el encaje legal y se mejoraron las condiciones de redescuento. En los hechos, la asignación del crédito interno favoreció principalmente al sector público, y especialmente al gobierno central. En algunas ocasiones, la participación del sector público en el total de la cartera crediticia del sistema bancario superó el 40%. En una primera etapa, esto significó una

---

8/ Véase, Louka T. Katseli, "Devaluation: A critical appraisal of the IMF's policy prescriptions", publicado por el Centro de Crecimiento Económico de la Universidad de Yale, y traducido por el CEMLA, Boletín, Vol. XXXI, No. 4, julio-agosto de 1985, y C. Kirpatrick y Ziya Onis, "Industrialization as a structural determinant of inflation, performance in IMF stabilization programmes in developed countries", The Journal of Development Studies, Vol. 21, No.3, abril 1985.

competencia a la demanda crediticia privada pero, posteriormente, al reducirse la demanda de financiamiento de este sector, más bien compensó tal declinación y, parcialmente, las tendencias depresivas en las economías. Por otro lado, las autoridades monetarias tendieron a elevar las tasas de interés con el objeto de poder competir con las prevaecientes en los mercados internacionales. En algunos casos (Guatemala), el retraso en la adopción de estas medidas reforzó la salida de capitales.

En la mayoría de los países se mantuvieron condiciones preferenciales para el crédito orientado a la producción de bienes básicos, tanto de origen agropecuario como industrial; asimismo, se otorgó prioridad al crédito dirigido a la exportación.

Durante 1979 en Nicaragua y 1980 en El Salvador, se nacionalizaron las instituciones de ahorro y crédito, con el fin de reorientar los recursos financieros hacia las nuevas prioridades de la política estatal. En el caso de Nicaragua, con posterioridad a las transformaciones aludidas, se expandió fuertemente el crédito a la esfera productiva, sobre todo a las empresas de la denominada Area de Propiedad del Pueblo, con efectos expansionistas sobre la liquidez, los precios y el tipo de cambio.

Por el contrario, en Costa Rica se introdujeron en 1978 medidas tendientes a incrementar la participación del sector privado en las actividades financieras que, hasta esa fecha, habían estado bajo control público. Así, se liberaron algunas tasas de interés y las instituciones financieras privadas participaron cada vez en mayor grado en la actividad crediticia. Los efectos de estas medidas fueron un encarecimiento relativo y cierta reducción del crédito destinado a los sectores productivos. <sup>9/</sup>

En términos generales, para el conjunto centroamericano, la política monetaria y crediticia durante el periodo se puede considerar expansionista y con una orientación preferente al financiamiento de las actividades del sector público.

### c) La política tributaria y de ingresos

La estructura tributaria de Centroamérica es altamente dependiente de los impuestos indirectos y principalmente del comercio exterior. Por ello, la contracción de este último, junto con la desaceleración de la actividad económica, tuvieron efectos negativos sobre la recaudación tributaria, debilitando en general la evolución de los ingresos corrientes del gobierno central. Las bajas en los precios internacionales de los principales productos de exportación y la reducción de las compras externas tuvieron en ello especial incidencia. Ante el debilitamiento de los ingresos corrientes, los gobiernos de la región adoptaron medidas para ampliar la base tributaria e incrementaron las tasas de algunos impuestos como los que gravan el consumo y las ventas, la renta y, en algunos casos, la exportación de ciertos

---

<sup>9/</sup> Véase, CEPAL, Estudio económico para América Latina, 1978, 1979 y 1980, y E. Rivera V., El FMI y Costa Rica 1978-1982, Política económica y crisis, Departamento Económico de Investigaciones, San José, Costa Rica, 1984.

productos y algunas importaciones; al mismo tiempo, se pusieron en práctica disposiciones tendientes a mejorar la administración fiscal. Al reducirse el comercio exterior, las modificaciones tributarias tendieron a gravar la actividad interna y principalmente el consumo y, en menor medida, ciertas líneas de producción. Cabe destacar, en el conjunto, la reforma realizada en Nicaragua, que incrementó el coeficiente de los ingresos tributarios respecto del PIB, de 11% en 1979 a 18% en 1980, y a 20.3% en 1982. En el caso de Guatemala, las medidas adoptadas en el periodo 1979-1982 se orientaron más bien a reducir los impuestos sobre algunos productos de exportación y sobre la renta, y a elevar ciertas exoneraciones fiscales con el objeto de compensar la pérdida experimentada por los exportadores y fomentar y diversificar la producción, medidas que debilitaron más la recaudación tributaria.

No obstante las acciones puestas en práctica por cuatro gobiernos, en el conjunto de Centroamérica, la carga tributaria se redujo ligeramente hasta 1981 --excepto en Nicaragua--; los ingresos corrientes evolucionaron en forma menos dinámica que el gasto, y el déficit del gobierno central se amplió.

En 1982, la carga tributaria se incrementó en Costa Rica y Nicaragua como consecuencia de diversos aumentos a las tasas impositivas y, en ciertos casos, de la ampliación de la base tributaria, sobre todo de los cargos al consumo de productos específicos y a las ventas. En el caso de El Salvador, Guatemala y Honduras, el coeficiente de tributación fue menor.

Por otra parte, durante el periodo se realizaron algunos ajustes a las tarifas de las empresas públicas.

#### d) La política de gasto público

La política de gasto público estuvo encaminada a compensar la disminución de la actividad privada. En El Salvador, y principalmente en Nicaragua, el aumento de las funciones y áreas de actividad del Estado indujeron a un creciente gasto estatal --en razón de las reformas efectuadas en el ámbito agrario, de comercio exterior y en el sistema financiero nacional--, el cual se sumó a las ya altas y crecientes erogaciones en defensa y seguridad. En esta forma, el gasto corriente se incrementó (12.4%), pero a un ritmo inferior al de años anteriores. Sobresalió el aumento a las remuneraciones, presionado por los índices relativamente importantes de inflación experimentados en esos años, y por la política implícita de mantener los niveles de ocupación laboral. También comenzó a tener un peso significativo el pago de los intereses de la deuda pública.

En cuanto a la distribución del gasto corriente, éste se orientó en gran parte a la defensa, a la seguridad y a la prestación de los servicios sociales (educación y salud), pero el destinado a estos últimos se contrajo en términos reales. Por su parte, los gastos de capital se concentraron en obras de infraestructura vial y de energía eléctrica, así como en la ampliación --y restablecimiento en algunos casos-- de la capacidad instalada en salud y educación.

Hacia 1981, el deterioro experimentado por las finanzas públicas impulsó a las autoridades a ejecutar una política de contracción del gasto público, paralelamente a las modificaciones tributarias ya mencionadas. Así, en la

mayoría de los países --excepto Nicaragua, que mantuvo una política expansiva-- se limitaron los gastos por concepto de remuneraciones y compras de bienes y servicios, a la vez que se desfilaron diversos proyectos de inversión. <sup>10/</sup> Sin embargo, las tensiones políticas prevaletientes en la región propiciaron un aumento sustancial de los gastos en defensa y seguridad pública, y las alzas en las tasas de interés internacionales incidieron en una ampliación de las erogaciones por servicio de la deuda externa. En resumen, a finales de 1982, los gastos totales habían aumentado en términos nominales, y sólo dos países --Costa Rica y Guatemala-- habían logrado disminuir la relación del déficit fiscal al PIB, la cual excedió del 6% en cuatro países --con excepción de Costa Rica--, y superó el 13% en Honduras y Nicaragua. Se puso así de manifiesto la dificultad de reducir el gasto público en una situación de crisis, dado el papel compensador importante que históricamente ha jugado esta variable en Centroamérica.

#### e) La política salarial

En el lapso 1979-1982 Centroamérica se vio afectada por un aceleramiento de la inflación y un desempleo creciente que repercutieron adversamente en los ingresos reales de la población, en especial de la asalariada urbana y rural. En respuesta a esta situación, en una primera fase, la política estatal tendió al ajuste de los salarios mínimos y de las remuneraciones de los empleados públicos y, en una segunda etapa, a restringir los aumentos salariales en el marco del debilitamiento de las finanzas públicas y de la actividad económica en general. Así, en 1979-1980, todos los gobiernos siguieron políticas de ajuste de los salarios mínimos, que cubrieron en su mayor parte el deterioro experimentado en los ingresos nominales debido al aumento de precios. Sin embargo, hacia 1981, las medidas adoptadas fueron insuficientes para recuperar la pérdida de poder adquisitivo. Adicionalmente, en algunos casos, los incrementos en el salario mínimo sólo beneficiaron a ciertos estratos de trabajadores y, en la práctica, fueron menores a los dispuestos por las autoridades. En lo que respecta a la política de remuneraciones del sector público, los ajustes acordados fueron mayores en las instituciones descentralizadas que en el gobierno central y, en general, estuvieron por debajo del índice inflacionario. En Nicaragua, es posible que las políticas redistributivas del ingreso ejecutadas mediante modificaciones tributarias, la ampliación de los servicios sociales, y la protección y fomento de la producción de bienes básicos de consumo popular, hayan conducido a una mayor participación de los salarios en el valor agregado total; no obstante, el deterioro de los salarios reales superó el promedio centroamericano, en virtud de las fuertes presiones inflacionarias.

Durante 1982, en Costa Rica, Honduras y Nicaragua se tomaron medidas tendientes a proteger las remuneraciones de los grupos de menores ingresos. En Guatemala, el aumento de los salarios promedio se tradujo en un ascenso del salario real. Sin embargo, al agudizarse el desequilibrio externo, los gobiernos pusieron el énfasis en las medidas de control de la demanda interna. Por ello la política salarial tendió a contener los aumentos en las

---

<sup>10/</sup> Por su naturaleza, los gastos de inversión fueron los más fáciles de reducir. Se generó, así, un efecto muy negativo sobre las posibilidades de crecimiento de los años siguientes.

remuneraciones, y los salarios mínimos se mantuvieron "congelados", excepto en Nicaragua y Costa Rica. Con todo, en estos dos países, el alza del costo de la vida alcanzó tal magnitud que sobrepasó los incrementos de los salarios mínimos. Así, en resumen, uno de los efectos más perjudiciales del ajuste en las cinco economías ha sido el deterioro del salario real y del nivel de bienestar de la población, afectado además por un fuerte desempleo.

f) La política de precios y subsidios

Las tasas de inflación en Centroamérica, históricamente bajas, se elevaron a ritmo ascendente durante el lapso 1979-1982. En ello influyeron primordialmente el impacto del alza del petróleo y el incremento de los precios de importación. <sup>11/</sup> En este marco, la mayoría de los gobiernos optaron por poner en práctica medidas de control de precios, de estímulo a la oferta productiva y algunas de carácter institucional. En primer lugar, establecieron controles --y en ocasiones congelamientos-- de precios para un conjunto de bienes básicos, de consumo y materias primas y, en algunos casos, a servicios de viviendas, de salud y educacionales; asimismo, se subsidiaron ciertas actividades, como el transporte urbano, asimilándose el aumento del precio del petróleo en forma discriminada en los productos finales, con miras a afectar en menor grado a las actividades productivas y a los consumidores de menores ingresos. En segundo lugar, en varios países, el Estado intervino directamente en la comercialización de bienes básicos de consumo popular, por intermedio de instituciones reguladoras, y realizó importaciones de alimentos con el objeto de garantizar su abastecimiento y mantener sus precios. Se pusieron así en práctica políticas tendientes a fomentar la producción alimentaria, especialmente la de granos básicos.

Ante la acentuación de las presiones inflacionarias, la política económica se orientó, según se mencionó, a restringir los incrementos salariales y a flexibilizar los controles de precios en el marco de acuerdos con el Fondo Monetario Internacional. En el caso de Nicaragua y Costa Rica, las devaluaciones de la moneda tuvieron efectos inflacionarios acelerados que alcanzaron niveles superiores a los máximos históricos. También se elevaron las tarifas de los servicios públicos, principalmente la de energía eléctrica.

Las políticas ejecutadas no siempre dieron los resultados esperados; así, por ejemplo, pese a las medidas adoptadas para el fomento de la producción de alimentos y el control de precios de estos productos, en la práctica se presentaron alzas importantes en ellos que, en varios años, tendieron a exceder el aumento general de precios.

---

<sup>11/</sup> Estudios sobre la inflación efectuados en Centroamérica señalan una amplia ponderación de los precios externos en la explicación de este proceso. Véase, al respecto, V. Bulner-Thomas, "A Model of Inflation for Central America", Oxford Bulletin of Economics and Statistics, Vol. 39, noviembre 1977, No. 4 y N. Saca, "Evidencia empírica de la tasa de inflación en Centroamérica", Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, Boletín de Ciencias Económicas y Sociales, mayo-junio de 1983.

En 1982, la política de precios tuvo dos orientaciones diferentes en Centroamérica; por una parte, Costa Rica, Guatemala y Honduras tendieron a relajar los controles, dejando que los precios se establecieran en el mercado, y elevaron las tarifas de varios servicios públicos, electricidad, teléfonos y agua, entre otros. Por otra parte, en El Salvador y Nicaragua, la política económica se orientó a controlar los precios de diversos productos.

En los hechos, la tasa inflacionaria se mantuvo alta aunque con variaciones entre países; así, en Costa Rica ascendió considerablemente, en Nicaragua fue elevada y similar a la del año anterior, en El Salvador el ritmo de crecimiento de los precios disminuyó pero continuó siendo importante al igual que en Honduras; por último, en el caso de Guatemala, se redujo considerablemente. En Costa Rica, El Salvador y Nicaragua, esta situación estuvo asociada con las modificaciones cambiarias, y en el último caso la reforzaron un gasto estatal creciente y restricciones en la oferta productiva.

En síntesis, el ritmo de inflación durante el período fue alto y ascendente, con excepción de Honduras y Guatemala. Cabría suponer que el impulso inicial al proceso inflacionario provino del exterior, vía aumento del petróleo y sus derivados, mayores precios de los productos importados y elevación de las tasas de interés internacionales; sin embargo, posteriormente, algunas medidas de política económica reforzaron estas tendencias externas; así, el aumento de las tasas de interés internas, el incremento de los impuestos --sobre todo al consumo y a las importaciones--, las restricciones a las compras externas, los ajustes a ciertas tarifas de servicios públicos, y en ocasiones las políticas monetarias y fiscales, en la práctica expansiva, estimularon la inflación. Especial relevancia tuvieron en este sentido las modificaciones cambiarias aludidas, las cuales ejercieron "efectos perversos" sobre los precios, por el alto nivel de apertura de estas economías. <sup>12/</sup>

Los resultados económicos de Centroamérica en 1982 fueron dramáticos. En promedio, la actividad económica declinó en conjunto poco más de 4%; el PIB per cápita se deterioró por tercer año consecutivo en la mayoría de los países, excepto Nicaragua; el valor de las importaciones de bienes se redujo en un quinto con respecto al año anterior; el déficit fiscal con relación al PIB aumentó en Nicaragua, El Salvador y Costa Rica, y de manera considerable en los dos primeros; las reservas monetarias netas internacionales continuaron siendo extremadamente bajas (-802 millones de dólares). La inflación alcanzó un nivel sin precedentes en Costa Rica y Nicaragua, y también fue elevada en El Salvador y Honduras. Detrás de estos indicadores se encontraban los efectos de un fuerte deterioro de la relación de precios del intercambio (-24% con respecto a 1970), la caída de la demanda externa --el valor de las exportaciones de bienes se redujo 23% en el bienio 1981-1982-- y los efectos depresivos de las medidas de ajuste y estabilización adoptadas por los gobiernos.

---

<sup>12/</sup> Véase, V. Bulner-Thomas, "A Model of Inflation... op. cit.

## 2. La política económica reciente (1983-1986)

El período 1983-1986 se inició con un cambio leve de tendencia en la actividad económica y una mejoría relativa en los desajustes externo y fiscal de algunos países. En algunos años, sobre todo en 1986, los términos del intercambio mejoraron y la política económica trató de ser contraccionista, aunque en la práctica los logros fueron muy disímiles. En todos los países, excepto Honduras, se optó por modificaciones cambiarias con el objeto de atenuar el desequilibrio externo, lográndose en Costa Rica, Guatemala y El Salvador. En Nicaragua, no obstante las medidas adoptadas, se mantuvo un importante diferencial entre los precios internos y los de sus principales socios comerciales. La política de ingresos públicos buscó el aumento de la carga tributaria y, en casi todos los casos, de los precios de los servicios públicos. Se obtuvieron algunos logros, pero la dependencia de la tributación sobre el comercio exterior implicó fluctuaciones en la recaudación. Si bien se trató de reducir el gasto, en la mayoría de los países creció en términos nominales; ello fue especialmente notorio en el caso de Nicaragua. En términos reales, el gasto tendió a declinar y en ciertos casos su ritmo fue negativo: Guatemala, El Salvador y Nicaragua. Con la excepción de Costa Rica, en todos los países, la política de remuneraciones condujo al deterioro de los salarios reales.

### a) La política cambiaria y de comercio exterior

En 1982, ante el extremadamente bajo nivel de reservas monetarias internacionales y la fuerte caída del valor de las exportaciones de bienes y servicios, la política cambiaria se flexibilizó adaptándose a estas circunstancias. Así, buscó mejorar la rentabilidad de las exportaciones y desalentar las compras externas, aunque de forma diferente en cada uno de los países.

En Costa Rica, las autoridades monetarias intervinieron el mercado cambiario y controlaron las transacciones externas logrando unificar el tipo de cambio y, posteriormente, siguieron una política de ajustes paulatinos de la paridad oficial del colón, en función de la evolución de la relación de los precios internos y externos, manteniendo una leve subvaluación del tipo de cambio.

En El Salvador y Guatemala, con diferencias en el tiempo, se permitió el funcionamiento de un mercado paralelo oficializado --operado por el sistema bancario en el caso de Guatemala-- que se fue ampliando con la incorporación creciente de las transacciones externas a dicho mercado; se mantuvieron los controles de cambio, y se devaluaron las monedas, estableciéndose tipos de cambio múltiples.

En 1985, la inestabilidad cambiaria era muy fuerte en estos dos países; en Guatemala, la devaluación en los tres mercados (bancario, de licitaciones y extrabancario) durante el último trimestre superó el 200% y en El Salvador el traslado de transacciones al mercado paralelo representó una devaluación de aproximadamente 26%. Estas fluctuaciones produjeron alzas considerables

en los precios internos, de manera similar a lo ocurrido en Costa Rica durante el período anterior. <sup>13/</sup>

Durante 1986 se intensificó la inestabilidad cambiaria en ambos países, acentuada por una fuerte escasez de divisas en el caso de Guatemala. Esto condujo, en este último país, a estabilizar el tipo de cambio, manteniendo el sistema de cambios múltiples y mejorando los controles cambiarios y del comercio exterior. En El Salvador, el Banco Central de Reserva buscó la unificación cambiaria por medio de una devaluación del tipo de cambio oficial de 100%; adicionalmente, adoptó medidas para recuperar el control del mercado paralelo, y reforzó el control de cambios.

Nicaragua mostró una inestabilidad cambiaria sin precedentes en Centroamérica; optó por mantener una fuerte sobrevaluación de la paridad oficial, por la existencia de tipos de cambio múltiples y la tolerancia de un gran mercado paralelo, el cual mostraba enormes diferencias con el tipo de cambio oficial. Las dos devaluaciones efectuadas en 1985 y 1986 tuvieron un efecto marginal sobre esta diferencia. Adicionalmente, la política económica en este país trató de estimular la producción agrícola para la exportación por medio de precios de garantía pagados en divisas, parte al tipo de cambio oficial y parte al del mercado paralelo; ello generó pérdidas cambiarias significativas equivalentes a un 7% del PIB. En igual forma, Costa Rica, Guatemala y El Salvador sufrieron pérdidas similares por efecto de las medidas adoptadas.

En el caso de Honduras se optó por continuar manteniendo el tipo de cambio fijo, con fuertes controles cambiarios y sobre el comercio exterior, que se fueron flexibilizando desde 1984. Así, en 1985 se permitió a los exportadores retener las divisas provenientes de las ventas a Centroamérica, a fin de que las usaran en la liquidación de sus compromisos o las vendieran fuera del mercado oficial. Con esta medida se trató de recuperar la competitividad que habían perdido los productos hondureños con respecto a los demás países de la región. Si bien durante todo el período funcionó un mercado paralelo no legalizado, el tipo de cambio en éste osciló con una diferencia de alrededor de 25% respecto del oficial.

Como complemento a la política cambiaria, la mayoría de los gobiernos tomaron diversas medidas fiscales y administrativas para privilegiar el desarrollo y la promoción de exportaciones. Así, en casi todos los países se desgravaron las exportaciones de productos tradicionales y se redujeron o eliminaron los impuestos a las materias primas y bienes de capital utilizados en la producción de bienes exportables no tradicionales; se ampliaron los

---

<sup>13/</sup> Un análisis amplio sobre el tema para el caso de Guatemala se encuentra en J. Escobedo, C. Porrúa, D. Urioste, "El tipo de cambio y sus efectos en la inflación: el caso de Guatemala", CEMLA, Monetaria Vol. IX, Número 1, enero-marzo de 1986 y, para el caso salvadoreño, N. Saca concluye afirmando la influencia de las modificaciones cambiarias sobre los incrementos de precios internos de acuerdo con los resultados de un modelo especificado para la economía salvadoreña. Véase, N. N. Saca, "Efectos de una devaluación... op.cit, y "Políticas de estabilización económica en países subdesarrollados: un modelo aplicado a la economía salvadoreña", Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, Boletín de ciencias económicas y sociales, año X, No. 3, mayo-junio de 1987.

subsidios a la producción. En Costa Rica, Honduras y El Salvador se crearon o fortalecieron zonas francas al amparo de nuevas legislaciones. Además, en estos tres países, el financiamiento bilateral norteamericano se orientó en buena medida al apoyo de las actividades privadas de producción y comercialización externa, como una condición de la fuente financiera.

Un hecho significativo en la política comercial del período 1983-1986 lo constituyó la puesta en vigencia del nuevo arancel común centroamericano en cuatro de los países, que constituye un nuevo enfoque del proceso de sustitución de importaciones.

Gracias a la política cambiaria y de incentivos a las exportaciones, se logró aumentar las ventas al exterior --no tradicionales-- en el caso de Costa Rica. En Guatemala, la política cambiaria permitió mejorar la balanza comercial con Centroamérica.

Con todo, el coeficiente regional de exportaciones de bienes a PIB mantuvo un promedio anual de 22%, seis puntos menor al alcanzado en 1979. La tasa promedio del volumen de las exportaciones de bienes descendió de manera importante en Nicaragua y Guatemala, creció levemente en Costa Rica (2.3%) y se elevó poco más de 3.5% en Honduras y El Salvador. Asimismo, las reservas internacionales netas continuaron siendo en Centroamérica fuertemente negativas, pese a la entrada significativa de financiamiento bilateral en tres países de la región.

La evolución de la demanda externa --importante factor en el desenvolvimiento de las economías centroamericanas-- y el abultado servicio de la deuda continuaron limitando cualquier política económica de mejoramiento de la balanza de pagos.

#### b) La política monetaria y crediticia

En las décadas anteriores, las autoridades centroamericanas habían podido mantener un control sobre la política monetaria en virtud de las características de las economías: pequeñas, abiertas y con un tipo de cambio fijo. <sup>14/</sup> Sin embargo, en los años ochenta, y en especial en el período 1983-1986, los fuertes choques externos debilitaron seriamente las posibilidades de control de la política monetaria, la cual en varios casos se plegó pasivamente a los efectos de la situación externa y a la política fiscal.

En 1983, todos los países siguieron una política crediticia expansionista, orientada principalmente a financiar el significativo déficit fiscal, pese a que las metas de los programas de ajuste --en la mayoría de los casos con el FMI--, eran contraccionistas. Durante los siguientes años del período, las tasas de crecimiento del crédito interno disminuyeron en Guatemala, Honduras y Costa Rica llegando, en el último año, a ser negativas en el primero. Esta tendencia fue acompañada de una reducción paralela del crecimiento del financiamiento al sector público y una declinación menor, en

---

<sup>14/</sup> Sobre este tema, véase, C. J. Glower, "Política y control monetarios en Centroamérica" CEMLA, Monetaria, Vol. IX, número 1, enero-marzo de 1986.

promedio, del aumento del crédito privado. En el caso de El Salvador, la expansión del crédito interno osciló con tasas relativamente altas, en tanto que la evolución del financiamiento al sector público declinó hasta volverse negativa en los dos últimos años. Costa Rica, El Salvador y Honduras, los tres países que recibieron un amplio apoyo de recursos externos, trataron de orientarlos al soporte de la actividad productiva privada, reduciendo las tasas de interés y de redescuento.

En lo que respecta a Nicaragua, la política monetaria se adaptó de manera pasiva a los requerimientos financieros del sector público, que crecieron a tasas muy elevadas debido a la política fiscal fuertemente expansiva, en el contexto de serios desajustes económicos y financieros, agudizados por el conflicto bélico.

En el período, las tasas de interés reales sobre los depósitos de ahorro fueron muy bajas o negativas en El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Esto se añadió a la falta de estímulo que ya experimentaba el ahorro interno como efecto de las crisis políticas de estos países. Así, entre 1983 y 1985 esta variable declinó 22% en los dos primeros países y fue negativa en Nicaragua. En lo que respecta a Costa Rica y Honduras, el ahorro interno se elevó en esos años tanto por menores tensiones sociales como por la política de tasas de interés.

#### c) La política tributaria y de ingresos

Debido a los esfuerzos realizados para mejorar la administración tributaria, así como a las nuevas medidas impositivas legisladas durante el período 1983-1986, la carga tributaria aumentó en promedio. En efecto, en 1983, los gobiernos centroamericanos tomaron nuevas medidas de ampliación de la base tributaria y aumentaron las tasas, sobre todo en la tributación interna.

La evolución de la carga impositiva en ese período refleja además los pequeños logros obtenidos en materia de reactivación sostenida y el escaso efecto favorable del comercio mundial sobre la economía de la región. Así, entre los años extremos, el coeficiente de tributación al PIB se elevó en Honduras, El Salvador y Guatemala y declinó en Costa Rica. En el caso de Nicaragua, creció fuertemente en los primeros años y se mantuvo en los dos últimos.

En 1985 se debilitó el crecimiento de los ingresos corrientes a causa, en gran medida, de la escasa actividad económica y la disminución del valor de las exportaciones en tres países. En Guatemala, los nuevos impuestos --principalmente a las transacciones externas-- motivaron el aumento de la carga tributaria, aun con la menor actividad productiva. En Honduras, ésta se elevó debido a la mayor eficiencia en la recaudación y al crecimiento moderado de la economía.

La aún fuerte dependencia de la tributación sobre el comercio exterior se puso de manifiesto en 1986, cuando el alza del café y la baja de los

precios del petróleo <sup>15/</sup> elevaron las recaudaciones, facilitado esto por las reformas tributarias de los años anteriores.

d) La política de gasto público

En el período 1983-1986, la política de gasto en Centroamérica fue austera en el sentido de que, pese a un aumento generalizado del gasto público, se realizó un esfuerzo significativo para cumplir con el servicio de la deuda pública externa. No fue así en El Salvador y Nicaragua, en donde en 1985 y 1986 éste se dejó de cubrir parcialmente. Los flujos de recursos frescos recibidos por los gobiernos han crecido en los últimos años, tanto por concepto de préstamos como por transferencias. Estos recursos, sin embargo, fueron destinados principalmente al pago de la deuda. Salvo en Costa Rica y Honduras, donde la inversión pública se elevó --principalmente para obras de infraestructura en proyectos iniciados en 1979-1982--, los gastos de capital han declinado, en algunos casos en forma espectacular.

En Costa Rica, el gasto público se ha expandido moderadamente oscilando entre 1% y 4% anual en términos reales. Paralelamente, el peso del servicio de la deuda se ha incrementado. En consecuencia, el crecimiento de la inversión bruta fija del gobierno, que hasta 1984 había sido alto, decreció en forma brusca. En el caso de El Salvador, se observó un incremento importante de las transferencias unilaterales al sector público, las cuales llegaron a representar, en 1986, hasta un 30% del gasto público. Pese a ello, el aumento en dicho gasto ha sido moderado, salvo ese último año en el que creció más de 12% debido a gastos relacionados con las obras de reconstrucción posteriores al sismo de 1986.

En Guatemala casi no se han recibido transferencias y recursos frescos, en tanto que el servicio de la deuda pública externa ha aumentado considerablemente. Pese a las fluctuaciones anuales bruscas en 1985 y 1986, el nivel de gasto ha crecido, en promedio, cerca de 1%. En Honduras, el servicio de la deuda gravitó, en gran medida, sobre el gasto público del período analizado, oscilando alrededor de un 30% del gasto total; pese a ello, el consumo gubernamental pasó de un crecimiento anual de 1.2% en 1983 a uno de 6.6% en 1986 y, en cambio, las inversiones públicas se contrajeron a partir de 1985. Por otra parte, en el caso de Nicaragua, debido a la combinación de los problemas de carácter económico con los del conflicto bélico, en términos reales bajaron drásticamente las tasas de crecimiento del gasto y la inversión públicas, conjuntamente con una caída fuerte en el servicio de la deuda.

En síntesis, el ajuste intentado por los gobiernos por la vía de la contención del gasto público ha deteriorado fuertemente los servicios sociales y ha contraído la inversión pública.

---

<sup>15/</sup> La reducción del precio del petróleo favoreció la expansión de los ingresos corrientes de Costa Rica y Honduras. En el primer caso, por ser la refinadora una empresa estatal; en el segundo, porque los precios al consumidor se mantuvieron y el gobierno captó el diferencial producido por la baja del petróleo importado.

e) La política salarial

Durante el período 1983-1986, en la mayoría de los países centroamericanos se intensificó la caída de los salarios reales. Con excepción de Costa Rica, que a partir de 1983 aplicó una política tendiente a recuperar el deterioro salarial sufrido desde principios de la década, en el resto de los países el salario real acumuló pérdidas de consideración. Esta circunstancia, aunada a los mayores niveles de desempleo, consecuencia en parte de las políticas de ajuste y estabilización aplicadas en la subregión, se constituyó en uno de los principales efectos adversos derivados de la crisis actual.

La situación salarial de Costa Rica contrasta, como se indicó, con la del resto de Centroamérica. A partir de 1983 y después de un descenso del 30% en términos reales de las remuneraciones durante los primeros años del presente decenio, la política estuvo dirigida a contrarrestar el deterioro del salario. Así, tanto los empleados del sector público como del privado recibieron incrementos superiores a la inflación, con lo que el salario promedio a fines de 1986 sólo fue 3% inferior al prevaeciente en 1980.

La política salarial seguida en El Salvador durante el período incluyó un congelamiento casi total de los salarios. De esta forma, las remuneraciones declinaron drásticamente en términos reales, aun las percibidas por los trabajadores de la industria y el comercio, que en ese lapso acumularon incrementos nominales del 35%, y las recibidas por los trabajadores agropecuarios que se elevaron 50% durante 1986.

En Guatemala, en tanto que los sueldos y salarios nominales continuaron creciendo moderadamente, de acuerdo con la política salarial aplicada desde principios del decenio, el repunte inflacionario afectó negativamente a las remuneraciones reales, en especial durante los dos últimos años. Así, durante este lapso se acumularon pérdidas de casi 35% en el salario real, lo que redujo aún más la participación de este factor en el ingreso nacional.

También en Honduras las remuneraciones reales se deterioraron como consecuencia del congelamiento de los salarios mínimos. Desde 1982 estos últimos han permanecido inalterados, y aun cuando el proceso inflacionario no ha sido muy intenso, casi disminuyeron 20% en el período analizado. El resto de los salarios, si bien crecieron ligeramente, perdieron también poder adquisitivo.

Por último, con el Sistema de Normas de Trabajo y Salarios que se empezó a aplicar en Nicaragua a partir de 1984, la política salarial ha pretendido retener al personal calificado en las empresas del Area de Propiedad del Pueblo y proteger el ingreso de los trabajadores en general. Sin embargo, el repunte del proceso inflacionario ha impedido este objetivo, y ello no obstante los denominados "flexibilizantes salariales" que se otorgan como compensaciones a los trabajadores más eficientes. En efecto, aun considerando estos incentivos, el salario promedio real se redujo moderadamente hasta 1985, y cayó 30% en el año siguiente.

f) La política de precios

Las altas tasas de inflación prevaecientes en todos los países de Centroamérica durante 1979-1982 condujeron a que, entre 1983 y 1986, se tratara de seguir, en todos ellos, una política monetaria cautelosa orientada a reducir la expansión del circulante. Esta tuvo un éxito relativo en Costa Rica y Honduras; no así en los otros tres países en los que la inflación alcanzó tasas muy altas. Por otro lado, en todos los países se reajustaron las tarifas de los servicios públicos para disminuir la presión de los desajustes financieros de las empresas públicas sobre el presupuesto fiscal. Estas políticas tuvieron resultados distintos según las medidas complementarias que aplicó cada país durante el periodo.

En Costa Rica, la inflación se redujo en 1983 a un tercio de la registrada en el año anterior, y entre 1984 y 1986, los aumentos de precios se situaron entre 12% y 15% anuales. Esto se logró estabilizando el tipo de cambio real y reduciendo los aranceles y las sobretasas aduaneras.

En El Salvador se controlaron los precios de los productos esenciales, se subsidió el combustible para el transporte público y se gravó el consumo con impuestos selectivos para controlar la inflación. Este objetivo no se logró debido a dificultades en el abastecimiento interno de bienes y a la escasez de divisas, lo que obligó a los productores a acudir al mercado paralelo de divisas. Así, durante el segundo semestre de 1985 se duplicó la tasa histórica de inflación. En 1986 se devaluó el colón en 100% y la inflación alcanzó 32%.

En Guatemala, luego de éxitos iniciales en el control de la inflación, incluso logrados con la introducción del impuesto al valor agregado en 1983, la monetización de las pérdidas cambiarias del Banco Central en 1985, que incrementó la base monetaria en 51.5%, presionó al alza sobre los precios. Ello obligó a liberalizar éstos parcialmente, y a devaluar el tipo de cambio regulado, de 1 a 2.5 quetzales por dólar en 1986. El resultado fue una variación media de los precios al consumidor de 36.9% en ese año.

En Honduras, debido a que se mantuvo fijo el tipo de cambio nominal y continuaron vigentes las regulaciones de precios, así como prosiguió el flujo de ayuda externa, se logró mantener una tasa de inflación baja (4.4% durante 1986).

En Nicaragua, una política de subsidios, conjuntamente con el financiamiento del déficit fiscal mediante la emisión monetaria, llevó a una devaluación del tipo de cambio oficial de 250%, y a una ampliación de los diferenciales de precios entre el mercado controlado y el informal. La inflación aumentó, así, de 31.3% en 1983 a 681.6% en 1986.

En síntesis, durante el periodo analizado, las experiencias de los países centroamericanos en materia de inflación se fueron haciendo cada vez más dispares. Las políticas básicas que se intentó adoptar para combatirla coincidieron relativamente, pero el éxito en su aplicación y las medidas complementarias (tipo de cambio, subsidios, políticas de precios, etc.) determinaron la diferencia en las tasas con que ésta creció.

### III. LOS ACUERDOS CON EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL: METAS, LOGROS Y PROBLEMAS PARA SU EJECUCION

Con el objeto de presentar de manera sistemática las principales políticas de ajuste y estabilización puestas en práctica en Centroamérica, en este capítulo se analizan los 20 acuerdos firmados entre el Fondo Monetario Internacional y los gobiernos de Centroamérica durante el período 1979-1986, lapso en el que éstos recurrieron con mayor frecuencia al apoyo de ese organismo. Se comentan asimismo en las páginas siguientes las acciones emprendidas por los gobiernos con el fin de cumplir las metas contenidas de los acuerdos, que en la mayoría de los casos no fueron alcanzadas por la intensidad de la crisis económica y política prevaleciente en la región.

#### 1. Costa Rica

En el período 1980-1985 Costa Rica firmó cuatro acuerdos con el FMI. El de crédito contingente, de febrero de 1980, tuvo como objetivos principales reducir el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos (del 14.5% al 11% del PIB), y el déficit fiscal a partir de una política fiscal restrictiva que se proponía disminuir el saldo negativo global del sector público de 11.6% a 7.2% del PIB. Este programa de ajuste se formuló sobre la base del análisis que señalaba a la rápida expansión del gasto público como el factor determinante de los problemas que experimentaba esa economía. Con él se intentaba aumentar considerablemente el ahorro de las empresas públicas, incrementar en grado mínimo el gasto gubernamental y el del conjunto del sector público no financiero, así como elevar la carga tributaria. Se esperaba, por lo tanto, que los requerimientos de financiamiento interno y externo del sector público menguarían. El programa estableció límites trimestrales al crecimiento de los activos internos netos del Banco Central, al crédito interno del Banco al sector público no financiero y a los flujos de préstamos externos a este sector. Asimismo, con el objeto de eliminar la represión financiera, se propuso mantener tasas de interés competitivas que estimularan los ahorros domésticos y aseguraran la disponibilidad de crédito, al mismo tiempo que se suprimían los límites a la cartera crediticia en lo que respecta a su composición y se reducían los redescuentos a bajo costo, limitándolos a pocas áreas prioritarias. Por su parte, el gobierno se comprometía a no restringir las importaciones ni los pagos al exterior y a ejecutar una política salarial que permitiera disminuir las presiones inflacionarias aminorando el impacto en los grupos sociales de más bajos ingresos.

Al final del primer año de vigencia del acuerdo, los logros eran reducidos y, en términos generales, no se cumplieron los criterios de ejecución del programa. En efecto, aun cuando el déficit fiscal en relación con el PIB disminuyó, éste fue considerablemente mayor al programado; alcanzó poco más del 10%, pese a que los ingresos del gobierno central crecieron más allá de lo esperado. El deterioro de los términos del intercambio y el fuerte aumento de los pagos al exterior neutralizó con creces la disminución del ritmo de crecimiento de las importaciones, de tal suerte que el objetivo de la balanza de pagos no se alcanzó (el déficit en cuenta corriente en relación con el PIB fue de 14.3% contra el 11% programado). Tampoco se cumplieron los límites trimestrales al crédito interno y externo al sector

público, y se restringieron las importaciones estableciéndose un mercado dual de cambios.

En mayo de 1981, el Gobierno de Costa Rica firmó un nuevo acuerdo con el FMI en el marco del servicio ampliado --por un período de tres años--, y canceló el acuerdo anterior. El nuevo programa tenía como objetivo principal reducir el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos (cuya proporción con respecto al PIB debía haber declinado de 14.3% en 1980 a 11.8% en 1981, y 10.5% en 1982) por medio de políticas orientadas al control de la demanda interna y a la realización de un ajuste estructural de la economía. En tal sentido, se mantuvo, en términos generales, el conjunto de medidas del acuerdo de contingencia anterior dándoles mayor especificidad, intensificando algunas de ellas e incorporando nuevas medidas, principalmente en materia cambiaria. Así, se consideró como objetivo inmediato para 1981 la morigeración de la inflación y la promoción de la estabilidad cambiaria. Se propuso la reducción del déficit global del sector público no financiero a 9% del PIB; para ello se programó una reforma tributaria integral que elevaría los ingresos tributarios en dos puntos respecto del PIB, y un mejoramiento de la administración tributaria; asimismo, se previó una contracción del gasto real del gobierno central, y se establecieron topes al gasto de las instituciones descentralizadas, incorporando como nuevo criterio de desempeño los límites trimestrales al déficit global neto del sector público no financiero. En consecuencia con los objetivos y metas anteriores, se fijaron topes a los activos internos netos del Banco Central, al crédito neto de éste al sector público no financiero, y a la obtención de préstamos externos netos; asimismo, a diferencia del acuerdo anterior, se fijaron mínimos para las reservas internacionales netas del Banco Central. Se estableció, también, "que las fuerzas del mercado deberían ser el principal determinante de los precios y que los controles y subsidios directos de precios deberían limitarse a un número mínimo de productos básicos"; <sup>16/</sup> se propuso, asimismo, el ajuste de los precios y las tarifas públicas a fin de impedir los déficit de operación. En materia cambiaria, el gobierno se comprometió a mantener un tipo de cambio flexible y a no intervenir en el mercado con el objeto de tratar de compensar las tendencias principales de éste y, en lo que respecta al comercio exterior, a no introducir nuevas restricciones a las compras foráneas y a continuar analizando la reducción de los aranceles.

El acuerdo de servicio ampliado tuvo una vigencia muy corta. Se suspendió a escasos meses de su firma, en virtud de que la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional la decisión del gobierno de suspender la paridad oficial del colón. La situación económica se deterioró fuertemente, se declaró una moratoria unilateral del servicio de la deuda, acumulándose pagos atrasados por cerca de 650 millones de dólares; las reservas internacionales cayeron dramáticamente, lo que propició una fuerte depreciación del tipo de cambio y una importante alza del índice de precios al consumidor. Hacia finales de 1981, no se había cumplido la mayoría de los objetivos y metas del acuerdo y el coeficiente del déficit del sector público no financiero con respecto al PIB se elevó 15%, en marcada diferencia con la meta de 9% establecida en el acuerdo. Una excepción importante fue la reducción de 33% del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos.

---

<sup>16/</sup> Véase la Carta de Intención del 29 de mayo de 1981, enviada por el Gobierno de Costa Rica al Director Gerente del Fondo Monetario Internacional.

Los resultados anteriores estuvieron asociados a la fuerte contracción de los términos del intercambio, la mengua de los flujos de financiamiento externo y el aumento del pago a factores del exterior (41% con respecto a 1980). Los esfuerzos de la política económica, en alguna medida tardíos, fueron insuficientes y discontinuos; si bien tuvieron algún éxito, éste fue minimizado por las repercusiones de los factores externos antes aludidos.

En el caso del acuerdo de servicio ampliado, pese a que incluía la aprobación de medidas de ajuste estructural, no consideró la gradualidad necesaria ni los requerimientos de financiamiento externo para un proceso sostenido en el tiempo y aceptado por consenso por los diferentes grupos de la sociedad costarricense. Además, el enfoque se centraba en la contracción de la absorción interna y en hacerla congruente con el nivel del producto. No tomó en cuenta que las principales perturbaciones de la economía tenían su origen en el sector externo, particularmente en la declinación del valor de las exportaciones. Por ello la reducción de la demanda interna no se tradujo en mayores ventas al exterior, sino más bien en una merma superior a la de la actividad productiva y del empleo, en momentos en que el uso de la dotación de capital, sobre todo en el sector industrial, era baja. Además, las proyecciones macroeconómicas y los criterios de ejecución del acuerdo fueron poco realistas al basarse en supuestos que no consideraban, con la amplitud necesaria, los problemas de la economía internacional.

En diciembre de 1982 se suscribió un nuevo acuerdo de crédito contingente con el FMI. En general, su enfoque y el contenido de las medidas eran similares a las del acuerdo anterior. <sup>17/</sup> El programa tenía como objetivos principales detener las presiones inflacionarias, promover un desarrollo ordenado del mercado cambiario, y hacer posible que se reiniciara el pago del servicio de la deuda externa. <sup>18/</sup> En materia de política fiscal, se pretendía reducir el déficit del sector público no financiero del 15% del PIB en 1981 a un máximo de 9.5% y 4.5% en 1982 y 1983, respectivamente. Se mantenían y en algunos casos se ampliaban las medidas --contenidas en el acuerdo anterior-- de aumento tributario y de restricción del gasto público (en términos reales, los gastos corrientes disminuirían 5% y los de capital 7%), así como las relativas a precios y tarifas del sector público, y a las tasas de interés reales competitivas. Adicionalmente, se formuló una política de privatización de empresas públicas, y de unificación del tipo de cambio dentro de un sistema flexible, sin el establecimiento de restricciones a los pagos del exterior. Por último, se proponía normalizar las relaciones con los acreedores extranjeros y poner al día el pago del servicio de la deuda externa. Los resultados económicos de 1982 fueron muy negativos en las principales variables; los desequilibrios financieros fiscal y de la balanza de pagos continuaron siendo significativos, el índice de precios al consumidor se elevó considerablemente y la actividad productiva se contrajo fuertemente (-4%). Sin embargo, hacia finales del año se habían obtenido

---

<sup>17/</sup> Como una muestra tal vez del insuficiente análisis de la situación particular que se vivía y de la escasa preocupación por formular un acuerdo con rasgos alternativos, que podría tener un ejercicio de ajuste que persiguiera el crecimiento económico.

<sup>18/</sup> Véase, Ministerio de Hacienda y Banco Central de Costa Rica, Carta de Intención al Director Gerente del FMI, San José, Costa Rica, 23 de noviembre de 1982.

algunos logros: el mercado cambiario se había estabilizado, se avanzó en las negociaciones con los bancos acreedores externos y el déficit fiscal disminuyó levemente.

En 1983 se cumplieron ampliamente los objetivos y los criterios de ejecución del acuerdo. En efecto, la inflación declinó apreciablemente como consecuencia de la estabilización del tipo de cambio; mejoraron las finanzas públicas, disminuyendo de manera significativa el déficit público global; mejoró levemente la actividad productiva, estimulada por un aumento de la demanda interna --en virtud de la política de elevación de los salarios reales--; se cubrieron los atrasos en los pagos de la deuda externa y se logró reprogramar ésta. Contribuyó en grado importante a estos resultados, la afluencia de financiamiento externo tanto de organismos oficiales como del sector privado; ello permitió hacer frente al mayor déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, que ascendió a 10.5% del PIB. 19/

En enero de 1985 se firmó un acuerdo de contingencia con el FMI por un plazo de 13 meses, cuya finalidad era respaldar el programa del gobierno tendiente a consolidar los logros alcanzados en el bienio anterior. En general, se mantenían los objetivos, políticas y criterios de ejecución considerados en acuerdos pasados. El principal objetivo de la política fiscal fue lograr el equilibrio de la cuenta pública en los próximos años, y limitar el déficit del sector público no financiero a 1.5% del PIB.

Para ello, se esperaba que los ingresos del gobierno central aumentaran a 20.5% del PIB, al impulso de las medidas tributarias adoptadas anteriormente, así como de la reducción sustancial y permanente de los ingresos reservados para fines específicos. En cuanto a la política del gasto gubernamental, se proponía congelar las nuevas contrataciones de empleados y disminuir las transferencias a las otras instituciones del sector público. Se establecieron límites trimestrales al gasto acumulado del gobierno.

Se suponía que el mejoramiento de las finanzas públicas descansaría también en la venta de las empresas controladas por la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA) y en la revisión periódica de las tarifas de las empresas públicas. Estas acciones permitirían que el déficit global del sector público fuera financiado únicamente con préstamos externos de largo plazo, evitando las presiones sobre el crédito del sistema bancario nacional. Así, las metas trimestrales del crédito interno neto al sector público se conservarían en el mismo nivel de diciembre de 1984 en los primeros dos trimestres y el último del acuerdo, y declinarían durante los dos últimos trimestres de 1985. En esta misma línea, el gobierno no incrementaría la emisión de bonos domésticos ni la deuda flotante mas allá de los montos de diciembre de 1984. Se establecieron límites al nuevo endeudamiento externo con plazos de maduración de cinco y once años y se contempló la no contratación de nuevos préstamos de corto plazo para el sector público no financiero.

---

19/ Posiblemente los resultados hubieran sido muy diferentes de no contarse con este apoyo del exterior.

En materia monetaria, se mantenían tasas de interés flexibles con el fin de brindar alicientes adecuados al ahorro con el propósito de no desalentar la inversión necesaria para la recuperación. Asimismo, se establecían topes máximos al crecimiento de los activos internos netos del Banco Central, que implicaban una disminución en términos reales.

Al igual que en las anteriores cartas de intención, se postulaba que los precios y salarios serían determinados por las fuerzas del mercado, limitando los controles administrativos y subsidios al mínimo.

Se ejecutaría una política cambiaria flexible, ajustando el tipo de cambio periódicamente, de acuerdo con las variaciones relativas de precios entre el país y sus socios comerciales principales, y con los cambios en la balanza de pagos. Se evitaría la acumulación de los retrasos en los pagos externos. Con el objeto de dar seguimiento al desempeño del sector externo, se establecían metas trimestrales sobre el monto de pagos atrasados y las reservas internacionales netas del Banco Central. Por último, en materia comercial externa, se intentaba reducir la dispersión de las tarifas y del nivel de protección efectiva, en el marco de un préstamo de ajuste estructural que se negociaba con el Banco Mundial.

El acuerdo incorporaba un rasgo nuevo en el "quehacer" de la política económica centroamericana: la coordinación de las condicionalidades entre diversas instituciones oficiales de financiamiento (AID, Banco Mundial y FMI) y bancos comerciales (condicionalidad cruzada). Por este medio, el país establecía una relación multilateral con estos actores externos. Ello afectaba las obligaciones y compromisos por aceptar, el proceso de negociación, la firma de acuerdos y los requisitos de cumplimiento para desembolsos, condicionando fuertemente la elaboración y ejecución de la política económica. 20/

Durante el primer trimestre de 1985 se dejaron de cumplir casi todas las metas contempladas en el acuerdo. La Asamblea Legislativa ratificó el Programa de Ajuste Estructural después de la fecha esperada. Se pospuso con ello el primer desembolso del préstamo con el BIRF y se dificultó el cumplimiento de la meta en cuanto a pago de atrasos del servicio de la deuda externa.

Posteriormente se logró renegociar la deuda con los bancos privados internacionales. Hacia mediados de 1985 todo indicaba que se podría cumplir la meta de reducción del déficit del sector público. Sin embargo, las pérdidas del Banco Central --originadas en parte en los bonos de estabilización para financiar el déficit público y en parte en el pago de intereses de la deuda externa-- alcanzaban alrededor del 4.2% del PIB. Por otra parte, las remuneraciones a los empleados públicos aumentaron más de lo programado. 21/ Todo esto condujo a la presentación, en septiembre, de una

---

20/ Véase, Eduardo Lizano y Silvia Charpentier, "La condicionalidad cruzada y la deuda externa", Boletín, Vol. XXXII, número 3, CEMLA mayo-junio de 1986.

21/ Véase, CEPAL, Notas para el estudio económico de América Latina y el Caribe, 1985, Costa Rica y V. H. Céspedes, A. Dimare y R. Jiménez, "Costa Rica: La economía en 1985", Academia de Centroamérica, págs. 81 a 85.

nueva carta de intención al FMI en la que el gobierno se comprometía a reducir su gasto con el objeto de disminuir el déficit a 1.5% respecto del PIB.

Los resultados económicos de 1985 fueron poco alentadores, el producto creció levemente (1%), menguando el per cápita; la inflación excedió a la internacional y a la interna de 1984. El déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos superó en 15% al del año anterior; éste se cubrió con una fuerte entrada de capitales del exterior, lo que aun permitió cumplir la meta de las reservas internacionales, cuyo saldo en el sistema bancario nacional, al finalizar 1985, duplicaba al de 1984. Pese a ello, no se logró cubrir los atrasos en el pago de la deuda externa ni alcanzar el monto previsto de reservas internacionales netas del Banco Central. En cambio, sí se cumplió la meta de aminorar el déficit público merced primordialmente a la disminución de la inversión real (-2.6%).

La política cambiaria flexible condujo a una devaluación muy superior a la del año precedente. No obstante, el volumen y el valor de las exportaciones de bienes se contrajeron en forma drástica (-8% y -6%, respectivamente). Las dificultades en el cumplimiento de los objetivos y criterios de ejecución del acuerdo con el FMI llevaron a la suspensión de los desembolsos, con lo cual el país obtuvo únicamente el 63% de lo programado.

Al evaluar los resultados del primer trimestre de 1986, los incumplimientos fueron mayores. A los desajustes antes señalados se agregaron aumentos en los activos domésticos netos del Banco Central y en el financiamiento del sistema bancario al sector público no financiero, superiores a los establecidos.

A lo largo de 1986, el gobierno costarricense mantuvo negociaciones con el FMI para concertar un nuevo acuerdo de crédito contingente por un monto de 50 millones de DEG y un período de 18 meses. Sin embargo, la fuerte condicionalidad requerida y los escasos rangos de maniobra para continuar con un ajuste sin crecimiento impidieron su concreción.

## 2. El Salvador

Durante el período 1979-1986, El Salvador utilizó los recursos del FMI en cuatro ocasiones mediante la firma de dos acuerdos de derecho de giro (stand by) y dos de financiamiento compensatorio. En 1980, en un marco de deterioro de la mayoría de los indicadores económicos y de fuertes tensiones sociales y políticas, el gobierno puso en ejecución un Programa de Emergencia que buscaba la reactivación económica por medio de la ampliación de la demanda agregada (aumento del gasto público y de los salarios) y la asignación de créditos a los sectores productivos, principalmente a la agricultura.

En junio se firmó un acuerdo de crédito contingente por un monto de 10.75 millones de DEG y una duración de 12 meses. Su objetivo primordial era detener el deterioro de la posición del país en el exterior, utilizando como instrumento fundamental la desaceleración del financiamiento neto del sistema bancario al sector público y una sustancial contracción de los créditos pendientes con el sector privado. Paralelamente, se esperaba una entrada

sustancial de recursos externos por concepto de las ventas de café. Se establecieron límites trimestrales a los activos domésticos del Banco Central de Reserva, así como a los créditos de éste para los intermediarios financieros. En congruencia con éstos, se establecía un máximo de pérdidas de reservas internacionales no mayor de 65 millones de dólares o menor de dos tercios de las pérdidas de años anteriores.

Adicionalmente, no se permitiría la contratación de nuevas obligaciones externas con plazos de madurez menores de un año, y se aplicarían de manera estricta los requerimientos legales de reserva.

Se esperaba que dadas las presiones inevitables del gasto, debido a las reformas sociales y al conflicto, el déficit del sector público ascendería a 6% del PIB en 1980.

Por último, la carta de intención del acuerdo señalaba que durante el período de septiembre de 1979 a febrero de 1980 el gobierno había tenido que tomar medidas para contener el deterioro del sector externo y la demanda de importaciones, eliminar la fuga de capitales, disfrazada de pagos en transacciones corrientes, y asegurar la repatriación de divisas procedentes de las exportaciones de bienes y servicios. Estas medidas incluían depósitos previos en moneda nacional a las importaciones, y controles a la venta de divisas y a los pagos y transferencias externas. Las disposiciones administrativas se mantenían durante la vigencia del acuerdo y se declaraba la intención de no intensificar ni introducir nuevas medidas, excepto después de haber consultado con el FMI.

Los compromisos asumidos bajo el Acuerdo Internacional del Café limitaron las exportaciones del grano, cuyo valor resultó muy inferior a lo proyectado. Esto afectó la entrada de divisas y los ingresos tributarios del gobierno central. Ello dio origen a una significativa demanda de crédito interno por parte del gobierno. Un segundo factor que influyó en el incumplimiento del acuerdo fue la inesperada disminución del efectivo en poder del público, que alcanzó a final del año una suma muy inferior a la proyectada. La política fiscal expansiva (influenciada por los crecientes gastos de defensa) incrementó el déficit del gobierno central, de 1% del PIB en los tres años anteriores, a 6% en 1980, con lo cual se elevó el coeficiente del financiamiento del sistema bancario al gobierno con respecto al PIB en cuatro puntos. Los activos internos del Banco Central de Reserva aumentaron considerablemente y se incrementó la fuga masiva de capitales que llegó a superar los 400 millones de dólares. La pérdida de reservas internacionales netas del sistema bancario excedió a la programada.

En 1980, el producto declinó 8.7% y la inflación se expandió 17.4%. Debido a estos resultados, el acuerdo con el FMI se suspendió.

En el caso de este acuerdo, en el diagnóstico se subestimaron los problemas que experimentaba la economía salvadoreña y no se tuvieron en cuenta de manera suficiente las restricciones externas y la intensa crisis política y social que enfrentaba el país.

En junio de 1982, el gobierno salvadoreño envió una carta de intención al Director del FMI, con el objeto de obtener un nuevo crédito contingente por un monto de 43 millones de derechos especiales de giro, a un plazo de un

año. La solicitud respaldaba el programa de ajuste denominado "solidaridad", puesto en ejecución. Este buscaba equilibrar el balance de pagos por medio de la flexibilización del tipo de cambio y de las tasas de interés, y de un manejo de la demanda agregada que evitara presiones inflacionarias y sobre la balanza de pagos. Asimismo, se buscaba cubrir las obligaciones internacionales atrasadas y, en lo posible, prescindir del apoyo financiero a las cuentas externas.

Uno de los principales objetivos del programa financiero era limitar la disminución de las reservas internacionales netas del Banco Central a un máximo de 45 millones de dólares. Para ello se fijaron metas trimestrales al monto de reservas internacionales netas del Banco Central, ajustadas por las obligaciones pendientes de pago; se establecía el uso del mercado paralelo para un amplio número de transacciones, y se preveía una posible reunificación cambiaria.

Los salarios mínimos permanecerían sin cambio y las remuneraciones en el sector público crecerían a lo sumo a una tasa similar a la del sector privado (10%), si las restricciones presupuestarias lo permitían. Por otro lado, el gobierno revisaría la política de control de precios para ajustar éstos de acuerdo, particularmente, con las tendencias de los precios de los bienes importados.

En el programa monetario se consideraba una importante desaceleración de la tasa de crecimiento de los activos domésticos netos del Banco Central. Se establecieron toques máximos trimestrales para éstos y para las obligaciones externas de mediano y largo plazo de la autoridad monetaria.

De acuerdo con la ampliación esperada en las obligaciones externas del Banco Central y en los mínimos establecidos de las reservas, se programó un decremento del ritmo de la expansión del crédito interno, en particular del orientado al gobierno central y a otras instituciones del sector público no financiero. Así, se establecieron límites trimestrales al crédito neto del sistema bancario. Se confiaba en que ello le permitiría al sector privado utilizar mayores recursos para la reactivación de la inversión y la producción. Las tasas de interés activas y pasivas se elevarían con miras a fomentar y retener el ahorro interno, así como a mejorar la eficiencia en su uso.

Al finalizar 1982, la actividad económica había vuelto a declinar sustancialmente (-6%) y en 1983 permaneció estancada. El volumen y el valor de las exportaciones descendió drásticamente. El déficit en cuenta corriente se mantuvo al alto nivel del año anterior. La relación gastos totales del gobierno central a PIB permaneció sin cambio en 1982 y se elevó fuertemente en 1983 (27% del PIB). Ello se debió en gran medida a la expansión de los servicios de defensa y seguridad pública y al servicio de la deuda, principalmente de la interna. Así, el déficit fiscal respecto del producto ascendió de 8% en 1982 a 15% en 1983. La carga tributaria se redujo a pesar de las medidas adoptadas.

Los logros obtenidos en materia de política económica y ajuste estuvieron al parecer asociados más bien al aumento considerable de las transferencias oficiales bilaterales que en 1983 llegaron a representar el 5% del PIB.

### 3. Guatemala

Durante el período 1981-1983, Guatemala firmó tres acuerdos con el FMI, dos de derecho de giro y uno de servicio de financiamiento compensatorio.

A mediados de 1981, la situación económica se había deteriorado. El ritmo de crecimiento de la economía había descendido, y la tasa de inflación aumentado; las reservas internacionales netas se redujeron 50% entre mediados de 1979 y finales de 1980, y la política fiscal expansiva se reflejó en un aumento del déficit del gobierno central que se multiplicó más de nueve veces entre 1977 y 1980.

Ante esta situación, en noviembre de 1981, el gobierno firmó un acuerdo de crédito contingente en el primer tramo --sin condicionalidad-- y uno de financiamiento compensatorio, como respaldo a un programa de ajuste financiero para el período 1981-1982. El objetivo principal del mismo era reducir la pérdida de reservas internacionales netas por medio de un conjunto de medidas de política fiscal, monetaria y cambiaria. En materia fiscal se pretendía que el déficit del gobierno central disminuyera de 6.4% estimado para 1981 a 4.2% en 1982. Para ello se limitaría el crecimiento del gasto corriente y se revisaría el programa de inversiones con el objeto de reducir el gasto de capital. En lo que respecta a la carga tributaria, --tradicionalmente baja en Guatemala-- se esperaba mantener su nivel mejorando el control fiscal y de los procedimientos administrativos. Asimismo, con el objeto de evitar un mayor deterioro de las reservas internacionales, se proponía financiar con préstamos externos el programa de inversiones públicas, que había sido cubierto en su mayor parte por crédito interno. Se proponía, por último, una política de tasas de interés flexible, elevándolas para aproximarlas a las internacionales, y de esta forma estimular el ahorro interno.

Como resultado de las medidas descritas, se esperaba lograr una reducción de la tasa de crecimiento de los activos internos netos del Banco de Guatemala. Se establecieron límites trimestrales al saldo de estos activos así como a la expansión del crédito neto del banco al sector público.

Las autoridades consideraban que los controles de cambio sobre salidas de capital, que se habían venido aplicando de manera creciente desde abril de 1980, serían transitorios y que se eliminarían tan pronto como las condiciones económicas lo permitieran. Durante la vigencia del programa, dichos controles no se acentuarían ni se introducirían nuevos.

En 1981 y 1982 Guatemala resintió los efectos de la evolución negativa del comercio internacional. La relación de términos del intercambio se deterioró cerca de 20% y el volumen exportado se contrajo drásticamente en 1981 (-12%), y se estancó en 1982. Ello se reflejó en la actividad económica interna. Así, el producto interno bruto no creció en el primer año y bajó 3.4% en 1982.

En 1981, las reservas internacionales netas sufrieron la declinación más pronunciada de toda la crisis; en 1982 dicha pérdida se limitó a la prevista en el programa, pero básicamente como resultado de una acumulación de pagos al exterior vencidos.

El déficit del gobierno central con respecto al PIB se logró disminuir en 2.6%, si bien sobrepasó la meta establecida en el acuerdo; también se excedieron los límites del crédito neto del Banco de Guatemala al sector público.

La carga tributaria que había disminuido en 1981 se volvió a reducir levemente en 1982. Así, la mejoría del déficit provino más bien de un recorte del gasto gubernamental. Ello implicó que a la contracción de la demanda externa se sumara, como respuesta de la política económica, la merma de la demanda interna (-7.8%), y ambas provocaron una recesión en la actividad productiva.

Otras metas relacionadas con la política crediticia se alcanzaron, en virtud de la débil demanda de financiamiento por parte del sector privado, y el aumento del ahorro privado.

En resumen, los logros obtenidos en la ejecución del Acuerdo fueron a costa de un mayor incumplimiento de los pagos vencidos y de la disminución del empleo y la producción. La tasa de ocupación declinó 22% en 1981 y se elevó levemente en 1982 (3%).

En agosto de 1983, el gobierno firmó un nuevo acuerdo con el Fondo Monetario Internacional de 16 meses de duración y por un monto equivalente a 114.7 millones de DEG como apoyo a un nuevo programa de ajuste para los años 1983-1984.

En el área fiscal se proponía una reducción del coeficiente del déficit del gobierno central al PIB similar a la establecida en el acuerdo anterior. Así, se esperaba que éste pasara de 5% en 1982 a 3.5% en 1983 y a 3% en 1984. Para ello se postulaba la continuación de una política de austeridad en el gasto público que redujera a 12% del PIB los desembolsos del gobierno central.

En materia tributaria se propuso una reforma más amplia que incluía la sustitución del impuesto del timbre en cascada, vigente en aquel momento, por un impuesto al valor agregado de 10%, eliminándose a la vez varios impuestos obsoletos cuyo rendimiento era muy bajo. Adicionalmente, se reformó el impuesto sobre la renta, simplificando el sistema de tasas progresivas y gravando el ingreso de las instituciones financieras. Se cambió la base específica de los impuestos selectivos al consumo por una base ad valorem. En esta forma se pretendía incrementar la carga tributaria 0.5% en 1983 y 1.5% en 1984. Las tarifas de las principales empresas públicas se elevarían, controlándose el gasto de las mismas a fin de que la posición financiera del resto del sector público se fortaleciera.

Los precios y los salarios se determinarían libremente en el mercado reduciéndose los controles de precios, los cuales prevalecerían únicamente sobre los bienes de consumo esencial.

El gobierno continuaría fijando salarios mínimos para el sector privado, pero no lo haría en el caso del resto de las remuneraciones; únicamente intervendría como mediador en negociaciones de pactos colectivos.

La política monetaria, más contraccionista que en el caso del acuerdo anterior, se reflejaba en límites trimestrales más estrictos a la expansión de los activos internos netos del Banco de Guatemala y en el establecimiento de topes trimestrales a la ampliación del crédito neto del sistema bancario al sector público.

Se continuaría con la política de flexibilidad de las tasas de interés a fin de que éstas continuaran siendo positivas en términos reales y fueran competitivas frente a las del exterior.

Se establecieron límites para contratación del financiamiento externo, tanto en el caso del sector público como del privado. El gobierno esperaba mantener un saldo de endeudamiento externo de corto plazo, similar al de diciembre de 1982, y programó una reducción sustancial en los pagos externos vencidos, estableciendo límites trimestrales a la acumulación de los mismos y dándoles respaldo pleno con depósitos de contrapartida en moneda local en el Banco de Guatemala.

El acuerdo hacía mención a los esfuerzos que se estaban realizando para promover las exportaciones y la sustitución de importaciones --sobre todo energéticas-- con el propósito de impulsar el desarrollo a mediano plazo. En el primer caso se consideraba la revisión de la cobertura y aplicación de la ley de drawback, la introducción de bonos de exportación y la reducción de los impuestos de exportación. También se incluía la revisión de la tarifa externa común centroamericana para reducir la dispersión de las tasas y modificar la estructura de protección a la industria local.

En relación con los controles cambiarios que se habían venido reduciendo desde septiembre de 1981, las autoridades se comprometían a realizar consultas con el Fondo antes del 31 de mayo de 1984, con el objeto de eliminar los remanentes antes de la culminación del acuerdo. Asimismo, como en el caso anterior, el gobierno se comprometía a no introducir ninguna práctica de tipo de cambio múltiple o nuevas restricciones a los pagos externos.

En 1983, por segundo año consecutivo, la actividad económica se contrajo (-3%). Las finanzas públicas se deterioraron; la carga tributaria se redujo en un punto, en vez de aumentar 0.5%, según lo programado en el acuerdo, y el déficit fiscal con respecto al PIB superó el máximo establecido tanto en 1983 como en 1984. 22/ En este último año ascendió a 4.9% contra el 3% programado. Adicionalmente, las cuentas de las empresas públicas decayeron en contraste con el fortalecimiento esperado. Esta situación no se tradujo en un aumento del crédito del sistema bancario al sector público, porque se hizo uso de financiamiento extraordinario (adelanto de impuestos, bonos y acumulación de pagos por parte del INDE).

En junio de 1984, el acuerdo se interrumpió al no realizarse el desembolso correspondiente por considerar el FMI que no se estaban cumpliendo las metas del programa, principalmente en materia fiscal. En efecto, la recesión económica debilitó la recaudación tributaria. A ello se agregó, en

---

22/ A pesar de que la inversión pública se redujo en más de la mitad de lo programado.

octubre de 1983, la reducción a la base y a la tasa del impuesto al valor agregado, que modificó su esquema original. Se agravó así el desequilibrio fiscal no obstante la drástica disminución de los gastos de capital del gobierno central.

El desajuste de las cuentas externas creció al acumularse mayores saldos en los pagos vencidos. El déficit del balance de pagos en cuenta corriente representó el 3.3% del PIB, principalmente por la contracción de las ventas al mercado centroamericano y la creciente carga del pago de factores.

Hacia finales del año, y ante la aguda escasez de divisas, se legalizó un régimen cambiario dual, que trajo aparejadas presiones inflacionarias.

Durante el cuarto trimestre de 1984 se habían excedido todos los límites cuantitativos del acuerdo. Así, a pesar de los esfuerzos del gobierno en materia de ajuste, la situación económica y financiera continuó siendo precaria y el programa con el FMI se vio superado por el creciente deterioro del sector externo. En 1984, la relación de los términos del intercambio se situó 30% por debajo del nivel de 1970 y el volumen exportado se redujo por cuarto año consecutivo.

#### 4. Honduras

En el lapso comprendido entre 1977 y 1987, las autoridades hondureñas firmaron cuatro acuerdos con el FMI, todos suscritos en el período 1979-1982. Estos incluyen un acuerdo de servicio ampliado, uno de derechos de giro --crédito contingente (stand-by)-- y dos de servicio de financiamiento compensatorio.

En junio de 1979 se firmó un Acuerdo de Servicio Ampliado por un monto de 47.6 millones de derechos especiales de giro (140% de su cuota al FMI) con una duración de 36 meses, pero únicamente se desembolsó el 50% del total. El acuerdo pretendía apoyar un programa financiero complementario al ambicioso programa de inversiones, que el gobierno se proponía ejecutar. Su objetivo principal era fortalecer la posición financiera del sector público; para ello se establecieron metas de reducción del déficit público proyectado (6.6% del PIB) y de crecimiento del gasto corriente del gobierno central (14.5%); también se consideraba el incremento de la carga tributaria (2% del PIB), el aumento de la inversión fija pública (15%) y de las transferencias del gobierno a las instituciones descentralizadas; además, se proponían alzas a las tarifas y a los servicios públicos. En materia de financiamiento, se establecieron límites trimestrales a la deuda del sector público no financiero con el sistema bancario; se fijó también un máximo a los activos domésticos del Banco Central y al uso neto del crédito externo comercial. Asimismo, se establecieron metas macroeconómicas para el nivel de precios (7%), las tasas de interés, la balanza de pagos --mantener sin variación las reservas internacionales--, las finanzas públicas, el ahorro y la inversión (24.7% con respecto al PIB). Por último, el gobierno se comprometió a no introducir ningún tipo de restricciones cambiarias sobre pagos y transferencias corrientes o de capital, prácticas de tipo de cambio múltiple, ni restricciones a las importaciones.

Durante 1979, la economía evolucionó favorablemente y se realizó de manera satisfactoria el programa de ajuste, ya que se cumplió la mayor parte de los límites y políticas en él establecidos, con la excepción del índice de precios, el cual aumentó muy por encima de los niveles históricos.

En cambio, en 1980, la situación económica y financiera se debilitó significativamente, el PIB creció a un ritmo inferior a la mitad del registrado en 1979 y la tasa de crecimiento de las exportaciones y de las importaciones disminuyó, deteriorándose la situación financiera del sector público. Detrás de este comportamiento se encontraban las repercusiones de la crisis económica internacional, los acontecimientos políticos y sociales en Centroamérica y el proceso electoral interno.

La mayoría de las metas y criterios considerados en el Acuerdo de Servicio Ampliado no se satisficieron en 1980. En efecto, el déficit global del sector público se amplió considerablemente (9% del PIB en relación con el 6.6% establecido en el Acuerdo), y se excedieron los límites fijados para el crecimiento de los activos internos netos del Banco Central y el crédito neto al sector público; por primera vez en muchos años disminuyeron las reservas internacionales netas, y la tasa de inflación ascendió muy por encima de lo esperado.

En junio de 1981, el gobierno llegó a un nuevo arreglo con el FMI en el marco del Acuerdo de Servicio Ampliado (ASA) --firmado en junio de 1979-- y solicitó además una compra, en el primer tramo de crédito, por un valor de 12.8 millones de DEG. El arreglo perseguía objetivos y metas similares a los establecidos en la primera etapa del ASA, con diferencias principalmente en cuanto a: la fijación de un límite en las pérdidas de las reservas internacionales netas (igual a la mitad experimentada en 1980), y topes que restringían más la contratación de créditos externos comerciales por parte del sector público y en los activos internos del Banco Central. Se mantuvieron las mismas medidas con respecto a las tasas de interés, el nivel de precios, las finanzas públicas y las políticas comerciales y cambiarias. Sin embargo, respecto de este último punto, las autoridades se comprometieron a eliminar una restricción cambiaria temporal que habían introducido en noviembre de 1980 con el objeto de contener las salidas de capital.

La situación económica y financiera continuó debilitándose en 1981; esto se reflejó en una evolución muy precaria de la mayor parte de los indicadores macroeconómicos. Con ello se dejaron de cumplir nuevamente las principales metas y límites establecidos en el acuerdo. 23/ Así, el aumento de 2% esperado en el coeficiente de tributación se convirtió en una disminución de 0.8%; el déficit público fue mayor al esperado (8.5% del PIB), y con ello el crédito público interno, proveniente del sistema bancario y los activos domésticos del Banco Central, se incrementaron más allá de los límites establecidos. La disminución de reservas internacionales netas superó a la prevista, y el déficit global de la balanza de pagos se elevó a 2.6% del PIB. Adicionalmente, con el objeto de evitar la salida de capitales y de controlar el movimiento de divisas, el gobierno estableció diversos controles y restricciones a las importaciones, exportaciones, pagos y transferencias

---

23/ Véase, CEPAL, Estudio económico de América Latina, 1981, Honduras, (E/CEPAL/L.268/Add.3), agosto de 1982.

corrientes y de capital; se dejó así de cumplir con la condicionalidad acordada con el FMI, y se suspendieron, por lo tanto, los desembolsos del acuerdo.

Las dificultades para alcanzar las metas previstas guardan, al parecer, relación con las proyecciones poco realistas del programa en áreas específicas y con el surgimiento de acontecimientos inesperados, sobre todo de naturaleza externa, que hicieron que el acuerdo no fuera compatible con la realidad del país.

En noviembre de 1982, el Gobierno de Honduras firmó un nuevo acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, con el objeto de apoyar el programa de ajuste que había puesto en ejecución. El Acuerdo de Derecho de Giro (stand-by) tuvo como objetivo principal aumentar el ahorro en cuenta corriente del sector público durante 1982-1983 en 3.5% del PIB, lo que permitiría disminuir el financiamiento bancario interno neto al sector público en 1983.

Con tal objeto, se programó la puesta en práctica de nuevas medidas tributarias y una reforma arancelaria que elevaría la tasa promedio de las tarifas incluidas en el arancel; adicionalmente, se establecerían límites al gasto corriente y se revisarían tarifas y precios cobrados por las empresas públicas con miras a incrementar su superávit de operación. Se esperaba que el mejoramiento de las finanzas públicas permitiría cumplir estrictos máximos trimestrales en el financiamiento neto del sistema bancario al sector público y en el crecimiento de los activos internos netos del Banco Central.

Igual que en acuerdos pasados, se establecía el objetivo de mantener una política flexible en cuanto a tasas de interés, a fin de asegurar un retorno positivo, en términos reales, de los ahorros financieros, y mantener la competitividad de los tipos de interés con los externos.

El acuerdo incluía una política de precios y salarios que reflejaría la interacción de las fuerzas del mercado, reduciendo la cobertura del control de precios. Por último, en cuanto a la política cambiaria y comercial, el gobierno se comprometía a no introducir nuevas medidas de control de cambio ni a acentuar las existentes a la fecha, a no introducir tipos de cambio múltiples, a reducir las moras en transacciones internacionales corrientes, a flexibilizar el control de las importaciones y a eliminar esta restricción antes del vencimiento del acuerdo.

De nuevo, en este caso, las metas establecidas fueron al parecer muy optimistas y no tuvieron en cuenta las perspectivas desfavorables de la evolución de la economía internacional. En efecto, 1982 fue el año más crítico para la economía hondureña pese a que en él se realizaron los mayores esfuerzos en materia de ajuste.

Ante una drástica caída de las exportaciones y de las entradas de capital, se impuso un control estricto a las importaciones, reduciéndose éstas en 25%. En consecuencia, disminuyó la actividad productiva, creció el desempleo, se elevaron los precios y se contrajo fuertemente la formación de capital. Es decir, ante una caída de la demanda externa, se recurrió a una política contraccionista de la demanda interna, la producción y el empleo, debido a la falta de financiamiento externo suficiente para realizar un

ajuste gradual con crecimiento. La demanda interna decreció en un valor más que proporcional a la caída del producto.

No obstante las medidas adoptadas, la situación descrita impidió el cumplimiento de la mayoría de las metas del acuerdo. Los ingresos fiscales se expandieron menos de lo previsto, pese al aumento en algunas tasas, y los gastos corrientes se elevaron por encima de los máximos establecidos. Esto dio lugar a una mayor demanda de crédito interno por parte del gobierno central a fin de cubrir el déficit (creció 2.2% del PIB frente a una proyección de -1.5%). Por lo tanto, no se cumplieron los límites a la expansión crediticia del sistema bancario nacional al sector público no financiero. La economía continuó evolucionando débilmente y las metas del acuerdo no fueron observadas. El déficit fiscal, en relación con el PIB, superó en unos 4 puntos porcentuales lo programado; el tope de los activos netos internos del Banco Central fue sobrepasado, y el déficit global de la balanza de pagos excedió de lo previsto. Por consiguiente, el país se vio imposibilitado a realizar nuevas compras al amparo del acuerdo, y entró en una ronda de negociaciones en las cuales no se llegó a ningún nuevo arreglo.

Honduras no ha firmado otro acuerdo con el FMI, dadas las diferencias que existen entre éste y las autoridades nacionales acerca de la naturaleza de los instrumentos de política económica a utilizar, especialmente con respecto a la política cambiaria.

## IV. REFLEXIONES FINALES

De los comentarios y la descripción analítica de los capítulos anteriores, respecto de la política económica adoptada por los países centroamericanos durante la presente década, se puede extraer una serie de conclusiones. Algunas de ellas se comentan en este capítulo, sin pretender con ello realizar un ejercicio exhaustivo. Asimismo, se incluyen algunas reflexiones finales que pueden resultar útiles en la difícil tarea de buscar una salida a la profunda y prolongada depresión de la actividad productiva, en medio de las rigurosas restricciones a las que se enfrentan los países para diseñar una política de recuperación.

En general, los programas o políticas de ajuste puestos en práctica durante este período se han caracterizado por falta de continuidad, algunas incongruencias o contradicciones entre las medidas (en algunos casos, las disposiciones fueron tardías o inoportunas), y porque la mayoría de las políticas han sido contraccionistas.

En el primer capítulo se trató de comprobar que si bien el deterioro de las cuentas externas fue el detonante del largo proceso de crisis que viene padeciendo Centroamérica, las raíces de la misma se encuentran en el claro debilitamiento del modelo de crecimiento adoptado por la región durante más de un cuarto de siglo. Aparentemente, la contracción productiva, el incremento de la pobreza extrema, el debilitamiento del proceso de acumulación de capital, la interrupción de algunas cadenas productivas y, en general, el deterioro creciente de las condiciones medias de vida, constituyen un cuadro que corresponde a una crisis estructural profunda antes que coyuntural. Prueba de ello podría ser que pese a cierta recuperación del comercio internacional y a la continuada afluencia de fondos externos --sobre todo vía transferencias oficiales--, las manifestaciones de la crisis continúan, y hoy ésta resulta más larga y pronunciada que la sufrida por otros países de América Latina.

Como se desprende del capítulo II, los países centroamericanos reaccionaron de diversas maneras y en diferentes momentos a las primeras manifestaciones de la crisis. Ello estuvo condicionado por una serie de factores, entre los que destacan: a) la disponibilidad de divisas; b) las condiciones políticas internas; c) el acceso al financiamiento externo, especialmente de fuentes privadas; y d) la ponderación de los diferentes grupos sociales en la toma de decisiones, entre otros. Sin embargo, a lo largo del período analizado, prevalecieron medidas contraccionistas. Estas, al igual que otras, fueron tomadas temporalmente, ya fuera dentro de un programa de ajuste acordado con el FMI, o en forma independiente.

Sobresale, además, la falta de continuidad de los programas de ajuste. Independientemente de que éstos se diseñaran respondiendo a las circunstancias particulares de los países o a partir de un esquema rígido con características recesivas o de compensación, del análisis surge que los mismos no tuvieron la continuidad y disciplina que supone un riguroso programa de ajuste. Así, en un momento determinado se impusieron límites financieros estrechos, que posteriormente fueron abandonados, y se instrumentaron medidas compensatorias con efectos expansionistas.

Por otra parte, pueden identificarse períodos en los que concurren simultáneamente medidas recesivas con otras de efectos inversos. En ese sentido, en varios casos se contraponen por ejemplo acciones para limitar el gasto público, con reajustes salariales importantes, o la liberalización de los precios y la contracción salarial. Estas incongruencias influyeron en las dificultades para lograr los objetivos propuestos.

Finalmente, se estima que en varios casos los programas entraron en vigencia con cierto retraso, lo cual también limitó sus efectos. Así ocurrió con la instrumentación de controles cambiarios cuando ya se habían agotado las reservas monetarias, o el de las modificaciones en las paridades cambiarias cuando en el mercado oficial solamente se llevaba a cabo una proporción reducida de las transacciones, y los mercados paralelos o interbancarios funcionaban con tipos de cambio mucho menores.

#### 1. Algunos problemas derivados del diagnóstico de la crisis

Uno de los supuestos al formular los programas de ajuste de los países del área fue que la crisis era de corto plazo y que, por consiguiente, las medidas requeridas deberían ser de una naturaleza que permitiera salvar los efectos transitorios de la recesión del comercio y la producción mundial. El conjunto de medidas de política de ajuste adoptado puso énfasis, por lo tanto, en las variables de tipo financiero, sobre todo en el control de la demanda interna; se descuidó así, en casi todos los casos, la esfera real de la economía y principalmente los esfuerzos necesarios para transformar la estructura productiva y lograr una mayor productividad tanto en el sector privado como en la actividad pública. Además, los países incurrieron en un fuerte endeudamiento de corto plazo con fuentes privadas, al comienzo de la crisis, al considerarse que ésta sería superada en un breve período.

A este enfoque de corto alcance contribuyeron los análisis y orientaciones de política del FMI, contenidas en sus informes sobre los países, y en las cartas de intención que respaldaban los acuerdos con el Fondo. 24/ Para algunas economías que recibieron fuertes transferencias del exterior, tal enfoque condujo a una asignación poco adecuada de dichos recursos, por ejemplo, al mantener tipos de cambio sobrevaluados, propiciando la fuga de capitales, en lugar de haberlos dedicado a las transformaciones de la estructura productiva que demandaba un ajuste con crecimiento.

La mayoría de las políticas de ajuste intentaron aliviar el desequilibrio externo, medido éste por el déficit en cuenta corriente, por medio de la contracción de la demanda interna, específicamente del gasto público. Ello se pensaba que liberaría recursos y producción para orientarlos a las exportaciones. Este tipo de análisis no estuvo muy acorde con la realidad centroamericana. En efecto, al examinar los factores

---

24/ De los 20 acuerdos firmados entre 1979 y 1986, únicamente dos fueron del servicio de financiamiento ampliado. Esta deficiencia ha sido planteada por otros autores. Feinberg afirma que "ya no es posible mantener una distinción neta entre los problemas financieros a corto plazo y las necesidades de desarrollo de largo plazo". Véase "Carta abierta al Presidente del Banco Mundial", Boletín FMI, julio de 1986.

determinantes de la crisis se advierte que el principal detonante fue la caída de la demanda externa --los precios, y en los casos del azúcar y la carne, el cuántum-- que posteriormente afectó al comercio regional. Debido a ello, una política que propugnara por una fuerte reducción de la demanda interna no podía traducirse en un aumento de las exportaciones, y más bien restaría dinamismo a la producción de bienes no transables, haciendo descender la tasa de crecimiento del producto. Detrás de este tipo de razonamiento estaba un diagnóstico de la crisis que ponía el énfasis como origen de la misma en la expansión del gasto interno, y le asignaba un papel menor a las restricciones que imponía la evolución de los mercados internacionales de los productos de exportación.

En el caso de los programas de ajuste acordados con el Fondo Monetario Internacional, los diagnósticos, al subestimar la intensidad y complejidad de los problemas de las economías centroamericanas, dieron lugar al establecimiento de metas y criterios muy difíciles de alcanzar. En efecto, de los 11 acuerdos de derecho de giro y servicio ampliado firmados por los países centroamericanos en el período 1980-1986, únicamente se cumplió el acuerdo de diciembre de 1982 de Costa Rica, apoyado por un considerable flujo de financiamiento externo que permitió cubrir en 1983 el mayor déficit en cuenta corriente del balance de pagos que había experimentado el país. Los demás programas no se cumplieron, por lo que el FMI suspendió los desembolsos y se dificultaron los procesos de renegociación de la deuda externa. Así, los programas sufrieron modificaciones y se introdujeron nuevas medidas que no estaban de acuerdo con los lineamientos del FMI. Entre ellas cabe mencionar políticas fiscales expansivas, controles cambiarios y a los pagos al exterior, acumulación de pagos externos vencidos y restricciones administrativas a las importaciones.

En esta forma, los programas se fueron adaptando a las adversas circunstancias externas y a presiones casi insoslayables por expandir el gasto público, principalmente en los rubros de servicio de la deuda y defensa.

## 2. Algunos problemas relacionados con las medidas de política

Los programas de ajuste y estabilización prestaron en la mayoría de los casos poca atención al logro de una tasa de crecimiento mínima del producto, y no tomaron en cuenta, en todo su alcance, la variación de los precios de los principales productos de exportación. Ello se reflejó en una subordinación de la evolución de la actividad productiva al objetivo de reducir el desequilibrio externo por medio de la reducción de la demanda interna, dándole un carácter recesivo a los programas. Esta característica estuvo presente principalmente en los programas que contaron con el apoyo del FMI. 25/

---

25/ El Acuerdo firmado entre México y el Fondo Monetario Internacional en julio de 1986 brinda especial atención a estos temas y plantea medidas a ponerse en vigencia en caso de no superarse la recesión económica y de que los precios internacionales del petróleo alcancen determinados límites. Véase la Carta de Intención que respalda el Acuerdo de Crédito Contingente de fecha 22 de julio de 1986.

La política de contracción fiscal contenida en los programas fue en ciertos años incongruente con la evolución económica de los países. En efecto, en los primeros años de la crisis 1981-1983, la ampliación de la actividad pública no desplazó a la actividad privada, sino permitió más bien compensar la merma de la inversión de ese sector desalentada por las tensiones políticas y sociales prevalecientes en la región. En este sentido, el financiamiento al mayor gasto estatal no competía con la utilización de recursos crediticios por parte de la esfera privada, sino que aprovechaba ahorros que de otra manera no hubieran sido orientados a la producción.

Probablemente en otros períodos --sobre todo cuando hubo cierta recuperación--, la expansión del gasto público sí afectó a la actividad privada y, en el caso de países como Nicaragua, el incremento del gasto fue desproporcionado.

Por otra parte, no existía una razón económica que justificara la fijación de límites a la participación del sector público en el ahorro interno.

En el diseño de los programas de ajuste hubo escasa preocupación por los efectos de las medidas sobre el bienestar de los grupos de menores ingresos y sobre la distribución del ingreso. Así, con la excepción de Nicaragua, el aumento de la carga tributaria se buscó por medio de ampliaciones de la base impositiva y aumentos en las tasas de gravámenes al consumo y a las transacciones internas, con efectos regresivos en la distribución del ingreso. La política de austeridad en el gasto público afectó severamente la prestación de servicios de salud y educación, tanto en cobertura como en calidad, sobre todo a partir de 1981.

### 3. Algunos resultados de las políticas de ajuste

Los resultados de la aplicación de las políticas de ajuste en los países centroamericanos son bastante disímiles. Sin embargo, parece válido afirmar que los costos fueron significativos en cuanto a la contracción de la producción y a sus efectos adversos sobre la inversión, y en aquellos países donde se redujeron los desequilibrios financieros existe, de continuar con las mismas políticas de ajuste, una elevada posibilidad de que éstos se vuelvan a expandir al reactivarse la economía.

Costa Rica, el país que más avanzó en cuanto al ajuste externo y a la estabilización, redujo fuertemente el déficit en cuenta corriente del balance de pagos, en buena parte por medio del desarrollo de nuevas líneas de exportación; bajó considerablemente la tasa de crecimiento de los precios internos, y logró cierta recuperación de la actividad económica. Sin embargo, los desajustes en las cuentas públicas aún son importantes y el servicio de la deuda pagada alcanzó el 33% de las exportaciones de bienes y servicios en 1986 <sup>26/</sup>, lo que limita sus posibilidades de crecimiento futuro.

---

<sup>26/</sup> De pagarse completamente el servicio de la deuda, el coeficiente mencionado ascendería a poco más del 50%.

Por otra parte, Nicaragua es el país donde predominaron políticas fiscales y monetarias expansivas y donde se realizaron los menores esfuerzos de ajuste y estabilización. Así, los desajustes fiscal y externo --déficit en cuenta corriente del balance de pagos-- continúan siendo excesivos y la tasa de inflación ascendió a niveles extremos.

A finales de 1986 se logró en Guatemala equilibrar las cuentas externas y disminuir el déficit fiscal, si bien la actividad económica se mantuvo estancada y la tasa de inflación alcanzó un nivel sin precedentes.

En lo que respecta a El Salvador, la política de ajuste y estabilización ha tenido escaso éxito. Así, el desequilibrio comercial externo continúa siendo significativo, financiado por las importantes transferencias externas oficiales y privadas; el déficit fiscal es aún amplio y la inflación acelerada, como resultado de la devaluación del colón.

En el caso de Honduras, los logros principales de la política de ajuste son el mantenimiento de tasas de crecimiento positivas del producto, un ritmo muy bajo de inflación y cierta mejoría de las cuentas externas, aun cuando el desequilibrio del balance en cuenta corriente continúa siendo importante. Con todo, el desajuste de las cuentas fiscales es considerable y creciente y persiste la escasez de divisas. El nivel de desempleo abierto es muy alto y la política cambiaria restó posibilidades a las exportaciones hacia el resto de Centroamérica, lo que afectó fuertemente al sector industrial.

Cabe señalar que a diferencia de otros países latinoamericanos, los centroamericanos han recibido transferencias netas positivas de recursos externos en el período 1979-1986, con pocas excepciones, principalmente Costa Rica en algunos años. Sin embargo, debido a las tensiones políticas y a los conflictos bélicos prevalecientes en algunos países, una proporción considerable de dichos recursos se ha dedicado directa o indirectamente a gastos de defensa, y en menor medida a la inversión.

Adicionalmente --con la excepción de Costa Rica--, es poco lo que se ha hecho para reactivar las economías con los escasos márgenes de que aún se dispone, como en el aprovechamiento de la capacidad instalada, especialmente en el marco subregional, el estímulo selectivo a las exportaciones, cambios en la distribución del gasto público, impulso a actividades intensivas en el uso de mano de obra y el desarrollo de nuevos proyectos susceptibles de recibir financiamiento externo de organismos financieros oficiales.

#### 4. Algunos elementos a considerar en futuros programas de ajuste

La experiencia centroamericana en los programas de ajuste y estabilización en los años transcurridos del presente decenio conduce a pensar en la necesidad de llevar a cabo programas con un contenido diferente. En ellos, el criterio central debería ser el de alcanzar un crecimiento del producto nacional bruto, a partir de lo cual se formularían las otras metas. Ello implicaría programar un nivel mínimo de inversión y de financiamiento externo congruente con el crecimiento propuesto. Evidentemente que las metas del programa, que deberían circunscribirse al mediano plazo, estarían condicionadas por los precios de los principales productos de exportación. Al descender éstos más

allá de un nivel dado, debería tratarse de aumentar el flujo de financiamiento externo multilateral y revisarse las metas en materia financiera del programa.

El programa prestaría especial consideración a medidas para la reactivación productiva, y sería selectivo, tanto con respecto a las actividades que apoyaría como a los instrumentos de política económica que se aplicarían. En este sentido, una vez definidas las actividades prioritarias para la recuperación --que variarían de un país a otro--, cabría la formulación de "paquetes" de medidas ad hoc para su fomento. Estos incluirían proyectos de inversión, comercialización externa, transformación tecnológica y capacitación en áreas específicas. El programa de inversiones públicas debería revisarse a la luz de estas actividades productivas que se impulsarían.

Las políticas macroeconómicas de tipo de cambio, salarios, precios, tasas de interés y subsidios deberían responder a las necesidades y posibilidades específicas de cada país más que a una concepción "doctrinaria". Experiencias como las del Japón y otros países del sudeste asiático muestran que éstas pueden variar sustancialmente a fin de dar respuestas adecuadas a una realidad en particular. 27/ Tales políticas deberían, por lo tanto, ser congruentes con los objetivos nacionales de crecimiento y bienestar social y con el apoyo selectivo que se desea dar a determinadas líneas de producción. La extrema pobreza que sufre la región y el deterioro de los ingresos reales de los asalariados exigen que en los programas de ajuste se dé consideración especial a la evaluación de los efectos de las políticas sobre el bienestar de estos grupos.

Los países centroamericanos precisan de financiamiento fresco y del aporte de recursos financieros nuevos en términos concesionales, así como de que se reduzca el servicio de la deuda externa para poder orientar sus ahorros a la transformación de las estructuras productivas.

Por otra parte, la dimensión de los desafíos que presenta la reactivación es de tal magnitud que ni el sector público ni el privado podrán por sí solos lograrla. El programa debería implicar un acuerdo y acciones concertadas entre el sector público y el privado; ello le daría mayor apoyo y aumentaría sus posibilidades de éxito.

La acción pública debería evaluarse con miras a mejorar el cumplimiento de sus funciones. No habría necesariamente que reducir el gasto público; convendría más bien revisar su estructura para disminuir las erogaciones militares y el pago de servicio de la deuda pública.

---

27/ Jeffrey D. Sachs, Trade and Exchange Rate Policies in Growth-oriented Adjustment Programs, ponencia presentada en el Simposio sobre Programas de Ajuste Orientados al Crecimiento, auspiciado por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, Washington, D. C., 25-27 de febrero de 1987.

En la formulación de los programas de ajuste cabría prestar consideración especial al aprovechamiento y fortalecimiento del Mercado Común Centroamericano. En particular, al diseñar las políticas macroeconómicas, se deberían considerar sus efectos sobre el comercio y la actividad productiva orientada a Centroamérica.



Anexo estadístico



Cuadro 1

CENTROAMERICA: RITMO DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO<sup>a/</sup>

	Total	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
<u>Tasas medias anuales</u>						
1950-1955	4.4	8.3	4.5	2.3	2.4	8.3
1955-1960	4.8	6.0	4.8	5.3	4.6	2.3
1960-1965	6.5	6.5	6.7	5.3	5.5	10.1
1965-1970	5.3	7.0	4.5	5.8	4.5	3.8
1970-1973	6.0	7.6	5.1	6.6	5.0	4.8
1973-1978	5.2	5.6	5.6	5.7	4.6	3.6
1978-1983	-0.9	-0.3	-4.9	0.6	1.4	-3.4
1983-1986	1.2	4.5	1.4	-0.3	2.3	-2.0
<u>Tasas anuales</u>						
1970	4.7	7.5	3.0	5.7	4.7	1.4
1971	5.5	6.8	4.6	5.6	5.4	4.9
1972	6.1	8.2	5.7	7.3	4.0	3.2
1973	6.2	7.7	5.1	6.8	5.6	5.1
1974	6.2	5.5	6.4	6.4	-0.1	12.7
1975	2.1	2.1	5.6	2.0	-3.0	2.2
1976	6.1	5.5	4.0	7.4	8.0	5.0
1977	7.9	8.9	6.1	7.8	11.5	6.3
1978	4.0	6.3	5.6	4.9	6.5	-7.2
1979	-	4.9	-1.7	4.7	6.8	-26.4
1980	0.4	0.8	-9.0	3.7	1.3	4.6
1981	-0.9	-2.4	-8.4	1.0	1.5	5.4
1982	-4.1	-7.3	-5.7	-3.4	-2.0	-1.9
1983	0.0	2.7	0.5	-2.7	-0.3	4.6
1984	2.2	7.8	2.3	0.0	2.8	-1.6
1985	0.3	0.9	2.0	-0.6	3.2	-4.1
1986	1.5	4.4	0.6	0.2	2.7	-0.6
1987	2.8	3.0	2.6	2.5	4.2	1.7

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.  
<sup>a/</sup> A precios constantes de 1970.

Cuadro 2

CENTROAMERICA: IMPORTANCIA RELATIVA DE LAS ACTIVIDADES EN EL PIB<sup>a/</sup>

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
<u>Primarias</u>					
1950	31.5	41.9	35.5	46.2	37.4
1960	25.8	35.9	32.8	33.5	29.6
1970	24.1	30.8	27.3	34.5	27.7
1980	17.8	27.8	27.1	24.9	23.2
1986	19.0	25.9	27.9	25.8	22.9
<u>Secundarias</u>					
1950	15.6	15.8	15.0	12.6	12.1
1960	17.6	18.1	14.8	16.9	15.8
1970	22.7	20.6	17.5	18.6	22.7
1980	24.8	18.6	22.9	23.7	29.3
1986	23.6	18.2	19.9	22.6	30.2
<u>Terciarias</u>					
1950	52.8	42.3	49.5	41.1	50.5
1960	56.6	46.0	52.4	49.6	54.6
1970	53.2	48.6	55.2	46.9	49.6
1980	57.4	53.6	50.0	51.4	47.5
1986	57.4	55.9	52.2	51.6	46.9

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ A precios constantes de 1970.

Cuadro 3  
CENTROAMERICA: COEFICIENTE DE INVERSION CON RESPECTO AL  
PRODUCTO INTERNO BRUTO a/  
(Porcentajes)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
1950	15.2	10.2	11.9	15.2	9.8
1955	17.6	10.9	13.8	18.0	17.3
1960	17.4	16.6	11.5	15.1	13.6
1965	25.0	16.7	13.4	17.4	20.0
1970	20.5	13.2	12.8	20.9	18.6
1973	22.6	16.7	12.2	19.3	22.7
1975	20.8	17.0	12.8	18.1	16.0
1978	26.3	24.0	18.0	24.0	9.9
1979	27.4	17.8	14.9	24.5	-10.6
1980	26.6	13.3	15.9	24.5	16.8
1981	19.4	13.1	13.2	20.2	24.4
1982	14.0	13.3	15.2	11.9	20.2
1983	15.5	12.1	12.9	14.7	21.0
1984	18.3	12.1	13.2	20.1	21.6
1985	19.8	11.2	10.9	18.4	22.3
1986	21.2	13.6	11.0	17.9	23.7

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.  
a/ A precios constantes de 1970.

Cuadro 4  
CENTROAMERICA: IMPORTANCIA DE LOS PRINCIPALES RUBROS DE EXPORTACION  
(Porcentajes)<sup>a/</sup>

	Total	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
<u>1950</u>						
Producto principal	69.2	58.7	90.4	66.9	68.5	50.3
Dos productos principales	79.9	91.8	92.5	76.6	73.6	55.5
<u>1960</u>						
Producto principal	55.1	51.2	65.7	66.2	45.6	30.5
Dos productos principales	72.4	74.8	79.2	78.1	64.6	53.9
<u>1970</u>						
Producto principal	31.3	31.6	51.3	33.7	37.8	19.1
Dos productos principales	44.6	60.5	61.0	42.8	52.5	36.9
<u>1980</u>						
Producto principal	36.4	26.2	60.9	30.6	27.7	36.9
Dos productos principales	52.6	53.7	68.8	41.3	52.5	50.0
<u>1986</u>						
Producto principal	44.4	34.3	72.5	47.4	29.8	44.8
Dos productos principales	61.8	55.4	76.0	54.3	66.5	62.9

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Del valor total de las exportaciones de bienes.

Cuadro 5  
CENTROAMERICA: COEFICIENTES DE COMERCIO EXTERIOR CON RESPECTO AL  
PRODUCTO INTERNO BRUTO <sup>a/</sup>

(Porcentajes)

	Total	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
<u>Exportaciones</u> <sup>b/</sup>						
1950	19.2	18.8	18.7	13.6	27.5	20.0
1955	19.6	23.7	20.2	13.6	11.8	31.4
1960	18.0	20.5	20.6	12.6	21.0	23.6
1965	23.3	22.9	26.6	17.0	27.3	30.3
1970	23.8	28.1	24.9	18.4	27.2	27.4
1973	27.1	31.2	29.9	20.7	32.7	29.2
1975	27.5	30.4	32.5	21.5	33.0	28.5
1978	28.1	28.6	30.0	21.4	38.0	35.3
1979	29.0	27.2	36.7	22.3	38.3	32.4
1980	27.1	26.7	34.2	22.2	37.0	23.8
1981	27.1	42.6	28.9	18.5	33.4	27.1
1982	25.1	45.7	26.6	16.9	29.0	23.6
1983	24.1	36.3	26.7	15.3	31.2	25.8
1984	23.8	34.6	26.1	16.1	31.9	19.1
1985	24.5	32.0	21.1	18.6	32.9	14.8
1986	23.1	32.6	22.6	16.4	34.2	12.8
<u>Importaciones</u> <sup>b/</sup>						
1950	15.4	19.8	14.8	12.5	18.2	16.6
1955	19.7	23.9	19.4	14.3	21.0	28.5
1960	20.7	23.7	24.9	14.6	22.8	26.1
1965	26.6	33.4	28.9	19.3	26.8	33.3
1970	25.9	34.6	24.5	17.7	33.8	29.4
1973	29.8	37.0	33.0	20.3	33.6	36.1
1975	33.1	38.6	36.9	23.6	42.7	37.6
1978	33.7	36.2	39.3	27.2	42.9	32.3
1979	32.4	37.6	36.4	26.5	42.5	24.6
1980	33.5	37.0	32.8	24.9	44.3	43.7
1981	35.8	48.2	36.3	25.7	40.1	50.8
1982	30.4	42.7	33.7	21.5	31.1	43.8
1983	28.9	36.8	32.4	17.1	35.6	49.5
1984	29.5	34.0	33.6	18.8	40.8	39.5
1985	31.2	33.5	35.2	20.2	39.0	42.5
1986	27.5	31.4	29.5	15.3	37.4	41.8

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ A precios corrientes.

b/ De bienes y servicios sin incluir factores productivos.

Cuadro 6

CENTROAMERICA: DEFICIT EN LA CUENTA CORRIENTE DEL BALANCE DE PAGOS<sup>a/</sup>

(Millones de dólares)

	Total	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
1950	-15.9	-2.3	-13.7	-	0.6	-0.5
1955	19.4	7.8	-1.3	5.6	7.9	-0.6
1960	81.8	19.3	28.4	25.5	-2.6	11.2
1965	163.6	71.3	16.2	38.6	10.3	27.2
1970	188.4	76.6	-6.8	8.0	67.5	43.1
1973	283.1	112.1	45.7	-8.5	38.0	95.8
1974	896.6	267.1	135.3	101.9	122.9	269.4
1975	700.6	217.8	95.2	65.2	124.9	197.5
1976	425.4	203.4	-18.8	78.6	114.6	47.6
1977	572.8	226.0	-21.6	37.1	138.9	192.4
1978	1 131.8	364.0	292.3	271.2	170.0	34.3
1979	864.3	554.4	-14.9	208.9	205.9	-90.1
1980	1 644.6	658.0	0.9	165.0	330.8	491.0
1981	2 137.6	407.6	271.6	574.1	321.3	563.0
1982	1 709.1	274.3	271.4	399.9	249.3	514.2
1983	1 539.9	330.4	211.1	224.9	254.0	519.5
1984	1 763.2	265.3	243.1	378.2	371.6	505.0
1985	1 839.0	337.9	199.0	247.2	373.9	681.0
1986	1 326.0	165.0	173.0	32.0	271.0	685.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Fondo Monetario Internacional.

Nota: Este cuadro fue elaborado sobre la base de datos del Balance de Pagos.

a/ Signos negativos representan superávit.

Cuadro 7

CENTROAMÉRICA: INDICE DE PRECIOS DEL COMERCIO EXTERIOR<sup>a/</sup>  
(Base: 1970 = 100.0)

	1950	1955	1960	1965	1973	1975	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
<b>Total</b>														
Exportaciones	90.1	114.5	89.1	94.3	120.0	155.0	233.7	242.1	277.5	253.3	244.0	237.9	252.7	248.1
Importaciones	66.2	74.2	79.1	84.7	125.3	188.1	216.8	265.1	289.3	204.5	319.5	326.5	338.6	342.1
Relación de intercambio	136.1	154.3	112.6	111.3	95.8	82.4	107.8	91.3	95.9	83.2	76.4	72.9	74.6	71.3
<b>Costa Rica</b>														
Exportaciones	92.5	116.2	100.0	97.2	117.0	154.0	231.0	244.7	276.6	225.6	216.5	224.5	235.9	220.4
Importaciones	83.5	90.7	91.0	91.2	129.3	193.5	238.0	255.5	296.0	313.9	325.9	335.6	354.1	360.4
Relación de intercambio	110.8	126.1	91.0	106.6	90.5	79.6	97.1	95.8	93.4	71.9	66.4	66.9	66.6	61.2
<b>El Salvador</b>														
Exportaciones	91.3	129.7	94.3	93.8	127.5	161.9	239.0	262.1	285.9	267.2	275.6	252.2	231.5	234.8
Importaciones	70.8	78.0	80.3	87.1	121.8	181.6	201.6	232.5	289.7	296.7	315.0	320.7	349.2	355.9
Relación de intercambio	129.0	166.4	117.5	107.7	104.7	89.2	118.5	112.7	98.7	90.1	87.5	78.6	66.3	67.0
<b>Guatemala</b>														
Exportaciones	94.7	118.6	91.6	92.9	114.2	150.7	235.9	238.6	274.1	268.1	248.9	245.9	246.2	247.2
Importaciones	58.1	66.8	74.2	84.0	128.1	201.7	208.3	241.8	280.7	298.4	319.0	331.1	352.0	304.8
Relación de intercambio	163.1	177.6	123.4	110.6	89.1	74.7	113.3	98.7	97.6	89.9	78.0	75.2	69.9	81.1
<b>Honduras</b>														
Exportaciones	84.7	97.9	78.1	96.9	121.5	164.9	250.4	247.1	296.1	277.4	270.4	257.4	264.6	284.2
Importaciones	63.8	74.4	75.2	78.3	126.1	180.1	226.9	243.9	284.7	303.0	307.1	306.1	341.9	354.9
Relación de intercambio	132.7	131.5	106.7	123.8	96.3	91.5	110.4	101.3	104.2	91.5	88.0	84.1	77.4	80.1
<b>Nicaragua</b>														
Exportaciones	75.9	102.4	85.7	92.3	125.0	148.7	214.1	209.6	243.3	228.3	218.5	198.5	161.8	154.2
Importaciones	63.5	66.0	77.6	82.8	122.5	180.5	220.1	244.2	301.7	316.3	331.8	340.9	354.9	340.3
Relación de intercambio	119.5	155.3	110.3	111.5	102.0	82.4	97.3	85.9	80.6	72.2	65.9	58.2	45.6	45.3

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.  
a/ De bienes y servicios, excluyendo factores productivos.

## CENTROAMERICA: SALDO DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA SEGUN FUENTE

	1970	1975	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
	Millones de dólares									
<u>Total</u>	<u>648</u>	<u>1 863</u>	<u>4 644</u>	<u>6 387</u>	<u>8 582</u>	<u>10 548</u>	<u>12 578</u>	<u>14 118</u>	<u>15 429</u>	<u>16 257</u>
Fuentes oficiales	416	1 013	2 694	3 336	4 559	5 381	7 734	8 808	10 179	10 731
Multilaterales	251	591	1 599	1 890	2 437	2 764	3 453	4 056	4 932	5 005
Bilaterales	165	422	1 095	1 446	2 122	2 617	4 281	5 752	5 247	5 726
Fuentes privadas	232	850	1 950	3 051	4 023	5 167	4 844	5 310	5 250	5 526
<u>Costa Rica</u>	<u>134</u>	<u>421</u>	<u>1 463</u>	<u>1 797</u>	<u>2 315</u>	<u>2 807</u>	<u>3 184</u>	<u>3 419</u>	<u>3 425</u>	<u>3 432</u>
Fuentes oficiales	96	241	615	658	903	1 081	1 379	1 491	1 654	1 613
Multilaterales	57	140	361	364	468	511	529	609	959	927
Bilaterales	39	101	254	294	435	570	850	882	695	686
Fuentes privadas	38	180	848	1 139	1 412	1 726	1 805	1 928	1 771	1 819
<u>El Salvador a/</u>	<u>117</u>	<u>323</u>	<u>597</u>	<u>1 030</u>	<u>1 391</u>	<u>1 615</u>	<u>1 839</u>	<u>1 909</u>	<u>1 982</u>	<u>1 927</u>
Fuentes oficiales	70	145	388	523	716	822	1 539	1 642	1 764	1 727
Multilaterales	41	78	229	300	385	431	704	771	823	858
Bilaterales	29	67	159	223	331	391	835	871	941	869
Fuentes privadas	47	178	209	507	675	793	300	267	218	200
<u>Guatemala a/</u>	<u>152</u>	<u>255</u>	<u>607</u>	<u>764</u>	<u>1 148</u>	<u>1 435</u>	<u>2 000</u>	<u>2 387</u>	<u>2 548</u>	<u>2 470</u>
Fuentes oficiales	54	129	422	534	729	1 006	1 296	1 406	1 511	1 428
Multilaterales	33	75	285	350	427	522	644	835	966	981
Bilaterales	21	54	137	184	302	484	652	571	545	447
Fuentes privadas	98	126	185	230	419	429	704	981	1 037	1 042
<u>Honduras</u>	<u>90</u>	<u>264</u>	<u>864</u>	<u>971</u>	<u>1 162</u>	<u>1 552</u>	<u>1 766</u>	<u>2 041</u>	<u>2 538</u>	<u>2 655</u>
Fuentes oficiales	86	244	577	618	769	1 009	1 302	1 565	1 954	2 044
Multilaterales	62	163	374	417	503	660	818	1 049	1 345	1 407
Bilaterales	24	81	203	201	266	349	484	516	609	637
Fuentes privadas	4	20	287	353	393	543	464	476	584	611
<u>Nicaragua</u>	<u>155</u>	<u>600</u>	<u>1 113</u>	<u>1 825</u>	<u>2 566</u>	<u>3 139</u>	<u>3 789</u>	<u>4 362</u>	<u>4 936</u>	<u>5 773</u>
Fuentes oficiales	110	254	692	1 003	1 442	1 463	2 218	2 704	3 296	3 919
Multilaterales	58	135	350	459	654	640	758	792	839	832
Bilaterales	52	119	342	544	788	823	1 460	1 912	2 457	3 087
Fuentes privadas	45	346	421	822	1 124	1 676	1 571	1 658	1 640	1 854

/(continúa)

Cuadro 8 (conclusión)

	1970	1975	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
<b>Total</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Fuentes oficiales	64.2	54.4	58.0	52.2	53.1	51.0	61.5	62.4	66.0	66.0
Multilaterales	38.7	31.7	34.4	29.6	28.4	26.2	27.5	28.7	32.0	30.8
Bilaterales	25.5	22.7	23.6	22.6	24.7	24.8	34.0	33.7	34.0	35.2
Fuentes privadas	35.8	45.6	42.0	47.8	46.9	49.0	38.5	37.6	34.0	34.0
<b>Costa Rica</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Fuentes oficiales	71.6	57.3	42.0	36.6	39.0	38.5	43.3	43.6	48.3	47.0
Multilaterales	42.5	33.3	24.7	20.3	20.2	18.2	16.6	17.8	28.0	27.0
Bilaterales	29.1	24.0	17.3	16.3	18.8	20.3	26.7	25.8	20.3	20.0
Fuentes privadas	28.4	42.7	58.0	63.4	61.0	61.5	56.7	56.4	51.7	53.0
<b>EL Salvador</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Fuentes oficiales	59.8	44.9	65.0	50.8	51.5	50.9	83.7	86.0	89.0	89.6
Multilaterales	35.0	24.1	38.4	29.2	27.7	26.7	38.3	40.4	41.5	44.5
Bilaterales	24.8	20.8	26.6	21.6	23.8	24.2	45.4	45.6	47.5	45.1
Fuentes privadas	40.2	55.1	35.0	49.2	48.5	49.1	16.3	14.0	11.0	10.4
<b>Guatemala</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Fuentes oficiales	35.5	50.6	69.5	69.9	63.5	70.1	64.8	58.9	59.3	57.8
Multilaterales	21.7	29.4	47.0	45.8	37.2	36.4	32.2	35.0	37.9	39.7
Bilaterales	13.8	21.2	22.6	24.1	26.3	33.7	32.6	23.9	21.4	18.1
Fuentes privadas	64.5	49.4	30.5	30.1	36.5	29.9	32.2	41.1	40.7	42.2
<b>Honduras</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Fuentes oficiales	95.6	92.4	66.8	63.7	66.2	65.0	73.7	76.7	77.0	77.0
Multilaterales	68.9	61.7	43.3	43.0	43.3	42.5	46.3	51.4	53.0	53.0
Bilaterales	26.7	30.7	23.5	20.7	22.9	22.5	27.4	25.3	24.0	24.0
Fuentes privadas	4.4	7.6	33.2	36.3	33.8	35.0	26.3	23.3	23.0	23.0
<b>Nicaragua</b>	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Fuentes oficiales	71.0	42.3	62.2	55.0	56.2	46.6	58.5	62.0	66.8	67.9
Multilaterales	37.4	27.5	31.5	25.2	25.5	20.4	20.4	18.2	17.0	14.4
Bilaterales	33.6	25.2	30.7	29.8	30.7	26.2	38.5	43.8	49.8	53.5
Fuentes privadas	29.0	57.7	37.8	45.0	43.8	53.4	41.5	38.0	32.2	32.1

Fuente: CEPAL, para el período 1970-1982 sobre la base de cifras del Banco Mundial, del Banco Internacional y del Fondo Monetario Internacional, 1983-1986 estimaciones preliminares con base a información oficial.

a/ Incluye deuda del Banco Central.

Cuadro 9

## CENTROAMERICA: CARGA DEL SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA EXTERNA

(Porcentajes)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
	<u>Sobre las exportaciones de bienes y servicios</u>																
<u>Total</u>	7.4	9.6	9.5	10.0	9.2	9.6	7.9	8.7	10.6	10.2	12.0	23.4	36.7	36.7	35.6	36.2	39.4
Costa Rica	10.1	10.3	9.9	10.3	9.3	10.7	9.5	9.1	18.1	17.9	21.5	35.6	67.0	52.5	51.0	52.3	48.6
El Salvador	4.7	9.3	7.1	9.6	15.2	16.5	10.3	13.0	9.9	9.4	11.4	32.6	27.1	59.5	40.7	29.9	48.0
Guatemala	7.4	10.0	13.5	6.2	6.0	3.8	2.6	2.7	3.9	4.4	3.5	8.8	17.3	22.2	29.2	31.2	31.7
Honduras	2.5	3.2	3.4	4.1	3.6	4.6	6.2	7.2	9.5	13.5	10.8	14.6	30.1	19.7	25.0	33.1	36.1
Nicaragua	11.3	14.5	11.2	22.2	11.7	12.5	12.3	14.2	14.3	8.6	22.3	34.7	45.4	21.9	18.4	20.1	13.0
	<u>Sobre el gasto público</u>																
<u>Total</u> <sup>a/</sup>	12.8	16.0	17.0	19.3	17.9	16.3	13.8	15.3	16.7	16.3	16.9	31.2	46.6	38.9	35.6	36.4	38.7
Costa Rica	16.8	14.4	14.3	15.8	15.0	14.7	11.4	11.7	21.3	18.0	26.4	89.5	183.3	89.1	91.9	90.5	80.9
El Salvador	8.6	16.9	13.8	19.3	30.5	28.6	22.9	26.5	15.1	17.6	22.6	46.7	36.7	73.6	55.2	47.2	58.0
Guatemala	13.2	17.3	23.7	13.0	14.0	8.1	4.9	6.0	7.2	8.0	5.0	9.4	17.6	23.7	30.5	30.6	17.0
Honduras	3.8	5.7	6.4	8.7	6.4	7.4	10.4	12.3	15.9	25.1	18.7	22.0	37.9	23.4	26.7	36.4	43.1
Nicaragua	22.4	26.2	25.4	45.5	22.6	22.0	24.2	22.9	27.2	16.5	17.3	27.4	27.4	9.2	5.9	5.3	3.4

Fuente: CEPAL, sobre la base del cuadro 4.

a/ A partir de 1980 el gasto público se refiere a los gobiernos centrales.

Cuadro 10

CENTROAMERICA: RELACION DE DEFICIT FISCAL E INGRESOS TRIBUTARIOS  
A PRODUCTO INTERNO BRUTO a/

(Porcentajes)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
<u>Déficit fiscal</u>					
1950	-	-	-	-	-
1955	-	-	-	-	-
1960	-0.2	0.1	0.8	1.1	1.0
1965	-1.7	-0.4 <sup>b/</sup>	1.6	0.4	0.2
1970	0.2	-1.0 <sup>b/</sup>	1.4	2.5	1.5
1973	5.4	0.9	1.8	4.2	2.0
1975	4.2	0.5	2.1	7.4	7.2
1978	6.0	1.7	2.3	8.2	11.7
1979	8.0	1.0	3.7	6.4	7.5
1980	9.1	5.2	5.7	10.2	9.2
1981	4.3	7.3	8.6	9.9	12.4
1982	3.4	7.9	6.0	14.8	13.6
1983	5.1	14.8	3.9	13.3	30.0
1984	4.7	10.1	4.9	15.2	24.8
1985	4.1	4.9	2.8	14.7	23.3
1986	7.1	6.4	4.0	13.3	15.8
<u>Carga tributaria</u>					
1950	10.2	8.3	5.7	6.0	4.8
1955	10.1	10.8	8.5	7.3	10.8
1960	10.0	10.9	7.8	10.1	9.4
1965	11.8	9.9	7.6	9.7	10.2
1970	12.1	10.3	7.8	11.2	9.4
1973	12.3	11.3	7.5	10.8	10.2
1975	12.7	12.0	9.5	12.1	10.6
1978	12.6	12.6	10.2	13.9	10.2
1979	11.6	13.5	9.0	13.1	10.2
1980	11.3	11.1	8.6	14.0	18.5
1981	12.1	11.5	7.6	13.1	18.8
1982	12.6	10.6	7.2	12.8	20.3
1983	15.4	10.6	6.3	12.0	26.0
1984	15.0	11.6	5.3	13.7	30.7
1985	13.9	11.6	6.1	14.3	27.8
1986	14.1	12.9	7.1	14.6	25.7

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ A precios corrientes.

b/ Año de superávit fiscal.

Cuadro 11  
CENTROAMERICA: COEFICIENTE DE GASTO PUBLICO CON RESPECTO AL  
PRODUCTO INTERNO BRUTO a/  
(Porcentajes)

	Total	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
<u>Del gasto total</u>						
1950	11.1	8.4	12.5	10.4	9.7	15.7
1955	13.3	14.1	13.5	12.2	11.7	16.2
1960	13.2	13.4	14.4	11.4	14.2	15.2
1965	13.1	17.7	13.9	10.2	13.1	13.6
1970	13.7	17.0	13.5	10.3	18.2	13.7
1973	13.5	16.0	15.2	11.0	14.7	14.5
1975	15.3	19.7	18.3	9.8	17.5	17.2
1978	17.7	21.2	19.2	11.9	21.8	20.5
1979	18.4	22.7	19.1	11.5	20.7	24.2
1980	19.6	23.2	21.1	13.9	22.7	33.7
1981	20.6	20.6	21.6	15.4	21.2	37.4
1982	20.4	19.7	21.4	14.1	21.8	39.2
1983	20.8	19.0	20.0	12.7	23.4	43.1
1984	...	...	19.8	11.8	26.2	...
1985	...	...	20.2	11.0	24.5	...
1986	...	...	23.6	11.3	22.8	...
<u>De la inversión</u>						
1950	2.2	1.3	2.0	3.0	1.7	1.4
1955	3.5	4.5	2.0	4.6	2.4	3.1
1960	2.8	2.9	2.9	2.8	2.6	2.4
1965	3.6	5.4	4.2	2.5	2.3	4.2
1970	3.6	4.4	2.8	2.4	6.6	4.1
1973	4.3	4.2	3.8	3.3	4.8	5.6
1975	4.7	5.4	6.2	2.6	6.1	6.1
1978	6.3	7.5	7.1	4.1	9.5	5.7
1979	6.2	8.9	6.5	4.2	8.5	3.4
1980	7.0	9.1	7.1	5.9	9.4	7.8
1981	7.5	6.9	7.1	7.0	7.8	12.0
1982	6.2	5.4	6.2	5.7	8.5	9.2
1983	5.8	5.5	4.7	3.9	9.9	10.1
1984	...	...	4.1	2.9	12.6	...
1985	...	...	3.7	2.3	10.6	...
1986	...	...	4.1	2.3	8.3	...

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ A precios constantes de 1970.

Cuadro 12  
CENTROAMERICA: INCREMENTO ANUAL DEL INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR  
(Porcentajes)

	Costa Rica <sup>a/</sup>	El Salvador <sup>b/</sup>	Guatemala	Honduras	Nicaragua <sup>c/</sup>
1970	4.6	2.8	2.4	3.0	...
1971	3.1	0.3	-0.5	2.3	...
1972	4.6	1.7	0.5	3.4	...
1973	15.2	6.5	14.4	4.7	...
1974	30.1	16.8	16.0	12.9	...
1975	17.3	19.2	13.1	8.1	7.5
1976	3.5	7.0	10.7	5.0	2.9
1977	4.2	11.8	12.6	8.4	11.4
1978	6.0	13.3	7.9	5.7	4.6
1979	9.2	15.9	11.5	12.1	48.2
1980	18.1	17.4	10.7	18.1	5.3
1981	37.1	14.7	11.4	9.4	23.9
1982	90.1	11.7	0.2	9.0	24.8
1983	32.6	13.1	4.7	8.3	31.1
1984	12.0	11.7	3.4	4.7	35.4
1985	15.0	22.4	18.7	3.4	219.5
1986	11.8	31.9	36.9	4.4	681.6

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Índice de precios al consumidor de ingresos medios y bajos del área metropolitana de San José.

b/ Corresponde al área metropolitana de San Salvador.

c/ Índice de precios al consumidor en el área metropolitana de Managua.

## CENTROAMERICA: ACUERDOS FIRMADOS CON EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL EN EL PERIODO 1979-1986

	Fecha del acuerdo	Fecha de suspensión	Duración (meses)	Financiamiento condicionado		Financiamiento no condicionado (millones de DEG)
				Millones de DEG	Con relación a la cuota en el FMI (%)	
<u>Costa Rica</u>						
Acuerdo de Derecho de Giro	12 marzo 1980	Noviembre 1980	24	60.5	114.7	
Acuerdo de Servicio Ampliado	17 junio 1981	Octubre 1981	36	276.7	450.0	
Servicio de Financiamiento Compensatorio	17 junio 1981					30.10
Acuerdo de Derecho de Giro	20 diciembre 1982	Octubre 1983	12	92.0	150.0	
Acuerdo de Derecho de Giro	13 marzo 1985	Diciembre 1985	13	54.0	64.0	
<u>El Salvador</u>						
Acuerdo de Derecho de Giro	22 junio 1980		12	10.7	25.0	
Financiamiento Compensatorio	26 julio 1981					32.25
Acuerdo de Derecho de Giro	13 julio 1982		12	43.0	66.7	
Financiamiento Compensatorio	13 julio 1982					32.30
<u>Guatemala</u>						
Acuerdo de Derecho de Giro (primer tramo de crédito)	12 noviembre 1981		12	19.1	25.0	
Servicio de Financiamiento Compensatorio	12 noviembre 1981					76.50
Acuerdo de Derecho de Giro	31 agosto 1983	Julio 1984	16	114.8	150.0	
<u>Honduras</u>						
Acuerdo de Servicio Ampliado	28 junio 1979	Agosto 1980	36	47.6	140.0	
Compras en el Primer tramo de crédito a/	29 junio 1981	Comienzos 1982				12.75
Servicio de Financiamiento Compensatorio	10 enero 1982					23.30
Acuerdo de Derecho de Giro	5 noviembre 1982	Finales 1983	13	76.5	150.0	
Servicio de Financiamiento Compensatorio	Noviembre 1982					23.10
<u>Nicaragua</u>						
Acuerdo de Derecho de Giro	14 mayo 1979		7	34.0	100.0	
Financiamiento Compensatorio	14 mayo 1979					17.00
Servicio de Financiamiento de Existencias Reguladoras						0.58
Financiamiento Compensatorio	24 agosto 1979					17.00

Fuente: Gobiernos centroamericanos, Cartas de Intención al FMI, y IMF Survey diversos números y FMI, Estadísticas Financieras Internacionales.

a/ Aún continuó el Acuerdo anterior.

b/ Se canceló el Acuerdo de Derecho de Giro anterior.



