

CATALOGADO

Distr.
RESTRINGIDA

LC/MEX/R.207
16 de abril de 1990

ORIGINAL: ESPAÑOL

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

INFORME DEL SEMINARIO SOBRE POLITICAS DE AJUSTE
E INTEGRACION EN CENTROAMERICA

INDICE

	<u>Página</u>
I. Antecedentes	1
II. Seminario sobre políticas de ajuste e integración en Centroamérica	2
A. Lugar y fecha, asistencia y organización de los trabajos	2
B. Temario	2
C. Resumen de los debates	2
1. Aspectos generales	3
2. La cuestión del aperturismo	5
3. El ajuste con crecimiento	12
4. Características de un nuevo esquema de integración	15
5. El costo social de las políticas de estabilización y ajuste	18
<u>Anexos:</u>	
I Documentos presentados en el seminario	23
II Lista de participantes	25

I. ANTECEDENTES

1. El Seminario sobre Políticas de Ajuste e Integración en Centroamérica fue organizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) como parte de su programa regular de trabajo para el bienio 1988-1989.
2. El objetivo del encuentro fue promover el debate, entre un grupo de expertos, sobre temas relacionados con la situación actual y las perspectivas de largo plazo del desarrollo de Centroamérica.
3. Con esta finalidad se elaboró un temario anotado y se entregaron a los participantes, como antecedente, varios documentos elaborados por la CEPAL. (Véase el Anexo I.)

II. SEMINARIO SOBRE POLITICAS DE AJUSTE E INTEGRACION EN CENTROAMERICA

A. Lugar y fecha, asistencia y organización de los trabajos

4. El Seminario sobre Políticas de Ajuste e Integración en Centroamérica se realizó en la Subsele de la CEPAL en México, el día primero de diciembre de 1989.
5. Participaron a título personal, siete expertos de alto nivel. (Véase la lista de asistentes en el Anexo II.)
6. El seminario se llevó a cabo en dos sesiones de carácter informal. La propia Secretaría dirigió los debates.

B. Temario

7. El Seminario desarrolló el siguiente temario:
 1. La cuestión del aperturismo
 2. El ajuste con crecimiento
 3. Características de un nuevo esquema de integración
 4. El costo social de las políticas de estabilización y ajuste

C. Resumen de los debates

8. La Secretaría presentó el temario anotado y expuso brevemente la apreciación de la CEPAL en torno a los cuatro problemas sometidos a deliberación de los participantes. En el curso de la reunión, los asistentes expresaron sus puntos de vista y opiniones. Se estima que de las discusiones informales y francas surgieron ideas y criterios que permitirán avanzar en la formulación de propuestas para un nuevo modelo de desarrollo económico de Centroamérica. El resumen de los debates se presenta en las páginas siguientes, organizado de acuerdo con los puntos del temario; las ideas no siguen el orden en que fueron expresadas.

1. Aspectos generales

9. Al iniciar la discusión, el señor Gabriel Siri, Director de la Subsección, se refirió al diagnóstico de la situación de los países centroamericanos durante el decenio de 1980 y a la trayectoria seguida por los procesos de estabilización y ajuste.

10. Al principio de la década, los gobiernos trataron de compensar los efectos de la recesión económica expandiendo el gasto público con financiamiento externo. A ese comienzo tardío del ajuste siguió una etapa de restricción de las importaciones (sobre todo en 1983), luego un período de mayor flexibilidad en materia de política cambiaria y, por último, una etapa de cierta reducción del gasto público.

11. Mencionó, asimismo, el señor Siri, que los principales detonantes de la crisis en la subregión habían sido dos: la caída de los términos del intercambio (desde un nivel alto en 1977 a uno extremadamente bajo en 1985), y los conflictos armados en algunos países. Señaló que la crisis se daba en una situación de deterioro del modelo tradicional de desarrollo, el cual venía arrastrando rigideces estructurales y una acumulación de exigencias políticas y sociales.

12. Asimismo, el Director de la Subsección cuestionó algunas apreciaciones generales o mitos frecuentemente aceptados respecto de los procesos de estabilización seguidos en Centroamérica durante el presente decenio.

13. En primer lugar, puso en duda que las economías centroamericanas se hubiesen abierto como resultado de la condicionalidad impuesta por los organismos internacionales. Los datos no lo confirmaban así. La divergencia entre los precios domésticos y los externos, durante los años ochenta, y la caída de la relación importaciones/PIB sugerían que las economías reaccionaron ante la escasez de divisas frenando las importaciones.

14. En segundo lugar, cuestionó la tesis --ciertamente válida para muchas otras economías latinoamericanas-- de que el servicio de la deuda constituyese una de las causas determinantes de la recesión económica. Al respecto, era significativo que las economías continuaran mostrando déficit en el balance comercial. La mayor parte de los países centroamericanos no estaban amortizando la deuda y sólo cubrían parte de los intereses. Más aún, buena parte de los recursos empleados en el pago del servicio provenía de nuevos financiamientos externos obtenidos por razones políticas o como resultado de operaciones que los bancos prestatarios se habían visto forzados

a efectuar. Ello no negaba que la deuda se hubiese constituido en una "espada de Damocles" cuya mera existencia tenía efectos nocivos indirectos, sobre todo por el clima de inseguridad que generaba en los sectores privados y por el efecto depresivo que ejercía en el flujo de financiamiento externo.

15. También puso en duda la afirmación de que el gasto público se hubiera contraído. Por el contrario, la relación gasto público/PIB para la subregión, en su conjunto, aumentó durante el decenio de 1970 y la primera mitad de los años ochenta. Actualmente excedía a la de 1979 (la excepción notable era Costa Rica que redujo fuertemente este coeficiente durante toda la década). Pese a este aumento del gasto público total, la inversión bruta fija cayó de manera apreciable y el gasto social, en cierta medida; en cambio el gasto militar subió en forma drástica.

16. Señaló que había grandes diferencias entre intenciones y realidades. Sin duda algunos desequilibrios habrían sido aún más fuertes sin los esfuerzos realizados, pero era difícil demostrarlo con cifras. Las consideraciones expuestas, dijo, no implicaban que hubiese sido deseable una mayor apertura, más pago de la deuda y menos gasto público. Por el contrario, los planteamientos incluidos en el temario anotado que se presentaba a la reunión cuestionaban la conveniencia de la aplicación indiscriminada de esas políticas.

17. Varios de los asistentes expresaron su acuerdo parcial con este planteamiento y señalaron que, en lo que al aperturismo se refería, era posible que hubiese faltado en Centroamérica decisión para llevarlo a cabo como se estaba haciendo en otros países latinoamericanos.

18. Algunos de los participantes señalaron que los choques externos pusieron en peligro el modelo actual, en parte por las malas políticas seguidas. Hubo acuerdo en que no debía seguirse poniendo un énfasis exagerado en las causas externas de la crisis, como una forma de enmascarar, o esconder un manejo de las políticas económicas internas que no tomaron a tiempo acciones de ajuste (por medio de los diversos instrumentos como tipos de cambio, tarifas, aranceles, etc.). Por otra parte, se puso de relieve el peligro de exagerar en el sentido contrario, es decir de minimizar el peso de esos elementos y negar los costos sociales que habían tenido hasta el momento.

19. Se indicó, a modo de ilustración, que los choques que la subregión recibió del exterior en los decenios de 1950 y 1960 fueron más vigorosos que los de los años ochenta, pero su impacto negativo fue menor en el producto

interno bruto de la subregión que los recibidos por la crisis durante el decenio de 1980. Entre las causas de ello se incluía la creciente complejidad de las economías centroamericanas, en particular la formación de un sector industrial importante, cuyos insumos provienen del exterior. Esto modificó la estructura de las importaciones de manera tal que su disminución había tenido una repercusión negativa directa que se amplificaba sobre la actividad de la economía en su conjunto. Asimismo, el recurso del endeudamiento como política anticíclica --frente a la inestabilidad acentuada de los mercados internacionales-- contribuyó a agravar el impacto en vez de paliarlo, como se pretendía. La duda persistía ¿qué tipo de ajuste pudo haberse hecho?, ¿cómo pudieron haberse controlado los daños de otra manera?

20. Se propuso avanzar en el análisis de las consecuencias de la crisis y las reacciones ante ella. Entre esos efectos se destacó la obsolescencia del sector productivo (en algunas ramas de producción no hubo renovación de equipos y tecnología en casi un cuarto de siglo) y el agotamiento de ciertas actividades agrícolas por inelasticidades en la demanda de las exportaciones centroamericanas tradicionales.

21. Sobre el impacto del servicio de la deuda se dijo que si bien éste era relativamente menos oneroso para los países centroamericanos que para otros del continente, y aún menor debido a la suspensión del pago y a la mora incurrida en algunos de ellos, existían otras consideraciones que le daban al problema un carácter prioritario. Una de ellas era que el monto del endeudamiento y las condiciones de su servicio habían tenido efectos desestabilizadores sobre las tasas de interés internas, afectaron las perspectivas de inversión y casi habían paralizado los flujos de financiamiento comercial.

22. Con respecto al gasto público, que si bien no se había reducido al punto de eliminar ineficiencias y distorsiones, la forma en que tal merma ocurrió había debilitado o había hecho que se perdiera la capacidad promotora de la inversión pública --sin que la hubiese suplido la privada-- y que se ampliaran las disparidades en la distribución de los ingresos al contraerse el gasto social que tiene efectos equilibradores e incluso redistributivos.

2. La cuestión del aperturismo

23. Al considerar el tema del aperturismo, los asistentes estimaron que si bien las estadísticas indicaban que las economías centroamericanas podían

haberse cerrado relativamente en el presente decenio, convenía valorar en qué medida y sobre todo ver el orden de causalidad. Una explicación lógica de la baja del peso relativo de las importaciones respecto del producto interno bruto, sería que la reducción de las importaciones se dio simplemente por falta de divisas.

24. En relación con la necesidad de apertura se señaló que el problema de la fuerte caída de los términos del intercambio apuntaba hacia una profunda desalineación entre la oferta centroamericana y la demanda internacional, por cambios en los patrones de consumo de los países desarrollados, sin que se hubiera modificado la oferta subregional.

25. Hubo consenso en que la apertura de mercados, como opción para el desarrollo de Centroamérica, no se concebía como una opción viable, dado que los países habían estado históricamente abiertos a influencias externas en sus paradigmas económico-políticos. La cuestión a debatir era, más bien, cómo perfeccionar o completar esa apertura a partir de la actual, vale decir, cómo mejorar su inserción externa, dado que los anteriores "motores" de dinamismo provenientes del exterior se habían agotado. La pregunta a plantearse, en opinión de los participantes era ¿por qué el aperturismo? En el debate se señaló que habían influido elementos políticos no económicos que pretendían que se pasara, sin escalas, de un proteccionismo, al que se calificó de indiscriminado, a una desprotección absoluta.

26. Los participantes opinaron que no se trataba tanto de una mayor inserción en las corrientes mundiales de comercio como de un cambio en la naturaleza de dicha inserción. Desde una perspectiva histórica, al iniciarse en Centroamérica la sustitución de importaciones había acuerdo unánime en su conveniencia. En un marco de ortodoxia liberal se planteaba suprimir (o igualar) la protección para los agentes económicos internos, alinear los precios relativos que pagaban productores y consumidores, y dejar a la empresa privada decidir sobre la asignación de los recursos.

27. Los participantes señalaron que en los hechos los gobiernos de la subregión se inclinaban a seguir esa línea de acción cuya aplicación enfrentaba como limitaciones o restricciones: los conflictos armados, las reglas de operación del mercado común y la falta de recursos financieros para cubrir el costo de la estabilización y llevar a cabo las inversiones que permitieran avanzar rápidamente en el ajuste. Ello había generado rezagos en la aplicación de los programas de estabilización.

28. Los participantes indicaron que al presente se aplicaban menos controles al comercio y más regulaciones cambiarias y financieras que limitaban el intercambio. La aparente menor apertura global de las economías se asoció a la falta de divisas para importar, por una parte, y a los escasos avances en la diversificación de las exportaciones; a ello se sumó un retroceso en la apertura intrarregional.

29. Se señaló que el énfasis puesto en bajar los techos de protección arancelaria global no era en ocasiones tan importante debido a la existencia de "agua" en la tarifa. Podía ser más difícil negociar "pisos", es decir fijar el arancel mínimo, dado que al elevarlo se podía afectar la rentabilidad de actividades dependientes de insumos importados. Se indicó, además, que resultaba de mayor interés reducir la dispersión o variaciones entre aranceles máximos y mínimos, por su efecto sobre las protecciones efectivas a las diversas actividades.

30. Para hacer la apertura aceptable a los diferentes agentes económicos, se requería que la rebaja arancelaria fuese acompañada de políticas de apoyo a la producción que se deseaba promover, a fin de que pudiese competir con las importaciones. La eliminación del sesgo antiexportador se planteaba de manera que permitiera al productor nacional satisfacer la demanda del mercado internacional y a éste la interna. La primera medida que se considera como necesaria es el establecimiento de un tipo de cambio competitivo; el planteamiento usual es darle al tipo de cambio una subvaluación. Se apuntó que esto podría tener implicaciones inflacionarias, dado que el tipo de cambio real es, en el mediano plazo, función de variables reales, no nominales. Tratar de manipular este tipo de cambio con variables nominales equivale a querer modificar un costo real cambiando variables nominales. A menudo ello redundaría en inflación y caída del salario real. Otras acciones para eliminar el sesgo antiexportador serían fijar impuestos "neutros" a los diversos sectores productivos y otorgar a las exportaciones incentivos que al menos neutralizaran los mecanismos de protección y alentaran la sustitución de importaciones. No hubo acuerdo entre los participantes acerca del carácter de la apertura. Algunos argumentaron en favor de una apertura gradual y selectiva y otros plantearon la conveniencia de una apertura de golpe en algunos sectores. Así, por ejemplo, en el caso de la agricultura podían considerarse tres sectores diferentes: el exportador tradicional, al que la apertura poco afecta; el agroindustrial, que recibiría el beneficio de

la liberalización de las compras de insumos, y el productor de alimentos de consumo básico, que podía ser afectado tanto por la competencia externa como por la pérdida interna de poder de compra. Así, el Estado intervendría en la decisión de qué áreas priorizar y en la gradualidad de la apertura. Se señaló que esa intervención debía ser "inteligente" para que no fuera contra las reglas del mercado sino que evitara las distorsiones de éste.

31. Hubo consenso en que Centroamérica debía abrirse a nuevas exportaciones: exportar más se consideraba como una condición esencial para recuperar el crecimiento. Más que el aperturismo per se importaban las medidas a tomar con el fin de imprimir dinamismo a la producción. Se discutió acerca de la relación entre apertura y liberalización y entre esta última y la eliminación de distorsiones. Se insistió en que más que una política macroeconómica, la apertura podía tener un carácter microeconómico en el sentido de enfrentar las distorsiones de actividades específicas. Hubo acuerdo en que los resultados de la apertura no se podían determinar de antemano y que variarían según las estructuras internas de cada país. En el proceso de apertura era preciso obtener los mayores beneficios, reduciendo al mínimo sus costos. Este era un argumento en favor de una apertura gradual y selectiva. Las características y selectividad dependerán en cada caso de las condiciones de los países en la coyuntura. Parece necesario eliminar las regulaciones internas antes de abrirse al exterior con una óptica de interés nacional. Se consideró que la apertura implicaba también algunas condiciones que no se cumplían en Centroamérica. Por ejemplo, a la luz de las aperturas en otras regiones, e incluso en otras partes del continente, una apertura rápida e indiscriminada podía tener altos costos sociales y beneficios concentrados en las empresas extranjeras.

32. Ello planteaba, en opinión de varios de los participantes, la necesidad de analizar un abanico de posibilidades para la aplicación sistemática de un programa de apertura: su velocidad y cobertura (rápida, gradual, indiscriminada, selectiva); la posible combinación de esfuerzos para exportar a terceros, es decir aprovechar el llamado mercado interno ampliado o intrarregional como trampolín para ser más eficientes y competitivos en las exportaciones; el ámbito y amplitud de los esfuerzos de reconversión (múltiples sin criterios de selectividad o concentrados en actividades prioritarias que tuviesen efectos multiplicadores); carácter de la apertura

(sólo en lo comercial o también incluyendo las actividades financieras), y el tipo de mecanismos para enfrentar su impacto distributivo.

33. La naturaleza del aperturismo, como medio para una dinamización de las economías, podía implicar no liberalización sino la preservación de ayudas selectivas a los procesos de expansión y diversificación de las exportaciones. En este sentido, los programas de promoción que concedían exoneraciones tributarias --como los Certificados de Abono Tributario (CATS)-- podían aparecer como contrarios a una liberalización indiscriminada. En algunos casos se ha demostrado que los CATS pueden agravar el sesgo antiexportador por los efectos indirectos que implican. Se rescataron, así, las ideas de que la optimización de las ventajas de la economía podía implicar una planificación sectorial y una intervención activa del Estado en el proceso, y de que una mejor inserción de las exportaciones no tenía necesariamente que pasar por una apertura indiscriminada de las importaciones; el enfoque puede variar según sea el caso en cada país.

34. En la toma de decisiones respecto de las posibilidades enumeradas, era preciso equilibrar las consecuencias adversas de las políticas de ajuste en términos de costos sociales. Ello implicaba que si bien algunos consideraban como un espejismo generador de empleos a los procesos sustitutivos de importaciones, de todas maneras se requería llevar a cabo acciones complementarias a la apertura para readiestrar la fuerza de trabajo y poner a las empresas en capacidad de competir. Entre tales medidas se citaron la reasignación eficiente de recursos, el mejoramiento de los sistemas educativos y la absorción de tecnología a partir de inversiones extranjeras; en todas esas actividades se consideró que el Estado desempeñaría un papel importante. Se apuntó que el impacto distributivo del ajuste afectaba de manera diferente los precios y rentabilidades relativas de las diversas actividades (de bienes transables, de exportación, de servicios, etc.).

35. Se discutió el tema de si las decisiones frente a las alternativas de realizar la apertura eran conscientes o surgían de fuerzas externas, de tal manera que las alternativas para cerrar las brechas se determinaban a partir de una serie de condicionalidades tanto cruzadas como superpuestas. Ello planteó la necesidad de discutir la viabilidad política de manejar un programa de apertura con características determinadas. Se señaló que existían restricciones internas, específicas a cada país, cuya solución afectaba necesariamente el grado de apertura y su posible sincronización con

las acciones de los demás países. Se señaló la importancia de realizar el ajuste con rapidez, pero sobre todo se insistió en lo crucial de coordinar instrumentos a fin de dar credibilidad a las políticas.

36. Se argumentó en favor de efectuar una apertura primero dentro de la región centroamericana y después entre bloques. Se señaló que ello era viable y necesario en virtud de las ventajas de negociar como una unidad frente a un mundo que tendía a consolidarse en bloques de países cada vez mayores, así como de la coincidencia de las demandas nacionales que podrían satisfacerse mejor a nivel regional, por ejemplo en materia de autosuficiencia o autoabastecimiento de alimentos. Se señaló, además, que algunas de esas demandas podrían constituir argumentos valederos para no efectuar una apertura total.

37. Se subrayó que uno de los obstáculos para avanzar en la ejecución de acciones regionales era la falta de mecanismos de obligatoriedad en los compromisos regionales centroamericanos, los cuales debían considerarse en el marco de una reorientación del proceso de integración. Se señaló, asimismo, que la preservación de un mercado común implicaba mantener, en materia arancelaria, igual protección en todos los mercados nacionales, lo que ya no ocurría en la subregión.

38. Se insistió en que una forma de medir la apertura era ver si los precios relativos internos se aproximaban o se alejaban de los externos y cómo evolucionaba la brecha entre ellos. En la medida en que un país no estaba lo suficientemente abierto, la absorción de los desequilibrios financieros no se manifestaba en el balance de pagos sino en la desalineación de los precios internos.

39. Respecto de una liberalización indiscriminada, se puso de relieve la necesidad de considerar una "segunda mejor alternativa" que podría ser la de mantener algunas "discriminaciones" a fin de dinamizar las actividades productivas. También se señaló el peligro de identificar apertura como la automática remoción de toda distorsión. Por otro lado, algunos participantes subrayaron, que de mantenerse algunas "discriminaciones", ello serviría de argumento para justificar el que no se lograran los objetivos de crecimiento y desarrollo. Se insistió en que lo crucial era definir la intención estratégica: ¿para qué abrirse? y se plantearon como posibles respuestas: construir un sector externo fuerte; hacer competitiva la producción nacional; ganar en eficiencia, y otras.

40. Al referirse a los aspectos que vinculan a la integración con el ajuste, los participantes destacan que:

a) Sorprendía el comportamiento de funcionarios públicos que en algunos foros se mostraban totalmente a favor de la integración económica de Centroamérica pero que, en sus funciones administrativas, adoptaban medidas que la obstaculizaban. De hecho, ese patrón explicaba lo que en teoría de juegos se conocía como "el dilema del prisionero": si bien los participantes concordaban con la superioridad de la "solución cooperativa", la falta de mecanismos de obligatoriedad en los compromisos regionales llevaba a cada "contrincante" a optar por decisiones que maximizaban las pérdidas del grupo. En los años sesenta, el consenso, respecto de la posibilidad de desarrollo por la vía de la sustitución de importaciones, jugaba el papel de "coordinador externo" que forzaba la "solución cooperativa". Se apuntó que la crisis de los años ochenta y la injerencia de los organismos multilaterales extrarregionales habían debilitado esas fuerzas, propiciando el retorno de la solución "no cooperativa".

b) En segundo término, no resultaba clara la correlación entre aperturismo y eficiencia. Si bien el primero podía eliminar algunas distorsiones en la asignación de recursos y encauzar así cambios en las estructuras productivas, la apertura no era capaz, por sí sola, de crear mercados y agentes económicos. Por otro lado, la fuerza de los mercados no creaba por sí sola actividades económicas, para ello, se señaló, se requería de una intervención dirigida a ese propósito. Se recordó la creación, por decisión gubernamental, de rubros dinámicos de producción, como el café. Se enfatizó que era función del Estado generar nuevos empresarios y que para ello se requería de una acción que desviara recursos hacia ellos; no bastaba la apertura a las corrientes mundiales del comercio.

c) En tercer lugar, no era posible ajustar el aparato productivo sin recursos de inversión, y la estrechez interna de éstos obligaba a recurrir a fuentes externas de manera que para ello era necesario ampliar el aparato exportador. Se creaba así un círculo en que lo uno no se lograba porque no se tenía lo otro. La conclusión, parecía, era que el ajuste estructural no bastaba, ya que podía constituir una condición necesaria, pero era a todas luces insuficiente. Visto desde la óptica del productor, se desprotegía a éste llegando a plantearse un sesgo anti-producción interna (sesgo

proimportaciones) que deprimía la actividad económica y, por lo tanto, la capacidad de acumulación y generación de recursos de inversión.

d) Por último, se insistió en que la apertura podía tener carácter discriminatorio, sobre todo cuando el mercado internacional presentaba distorsiones y sesgos que afectaban de manera indebida la competitividad de la producción regional. Se señalaron, por ejemplo, los subsidios que afectaban mercados como el de granos básicos; la persistencia, incluso en los países altamente desarrollados, de subsidios a sus productos industriales; medidas proteccionistas de diverso tipo y, además, el carácter oligopólico de algunos mercados internacionales.

41. Se propuso que, como parte de una estrategia de apertura, se negociara el mercado interno, es decir, se creara un sistema con pocas restricciones para exportar pero sin desproteger al productor nacional, o al menos que tal desprotección se negociara a cambio de algo. Nuevamente en este marco se planteó la conveniencia de retomar la integración económica ya que ésta daría a los países en conjunto la ventaja de un mercado interior más amplio y fortalecido en la medida en que se aplicasen, de manera sistemática, reglas del juego uniformes.

42. Se concluyó que liberalización no era sinónimo de menor intervención estatal, incluso se podía precisar de una intervención directa en campos nuevos antes no cubiertos por el Estado. Se señalaron entre ellos los de control de calidad para mantener la producción exportable en condiciones de competencia externa; la aplicación de medidas anti-dumping para lograr que las ventas de terceros no entrasen con menor calidad o precio más bajo que en su propio mercado; la formación de recursos humanos para las nuevas actividades de ajuste y reconversión, y la orientación de la reasignación de factores, etc.

43. Se señaló también que, en la apertura, Centroamérica debía aprovechar la ventaja de su pequeño tamaño, ya que su peso en los mercados compradores no era tal que afectase a éstos al punto de que le impusieran trabas excesivas y que, para tener éxito en sus programas de expansión de exportaciones, podría bastar con que se situase en algunos "nichos" del mercado.

3. El ajuste con crecimiento

44. Se hizo referencia a la necesidad de distinguir entre procesos de estabilización y ajuste, por los diferentes costos sociales que ambos tenían.

Por estabilización debía entenderse el restablecimiento de ciertos equilibrios internos y externos; en tanto que un ajuste implicaba la adopción de programas de apertura y la modificación de precios relativos para conducir la acumulación, la inversión y los cambios en la estructura del aparato productivo. Ello significaba crecimiento económico y toma de decisiones acerca de la distribución tanto de los costos como de los beneficios del proceso. Asimismo, se subrayó que tal distinción era muy difícil de mantener en la práctica dado que las medidas de estabilización y ajuste solían ser inseparables en cuanto a que, para hacer aceptables los costos de la estabilización, se requería generar, mediante el ajuste, crecimiento que permitiera mejorar las condiciones de vida de los afectados.

45. Asimismo, se planteó la necesidad de que las etapas a seguir y la secuencia de estabilización y ajuste se presentaran a la sociedad de manera que fueran políticamente aceptables. Uno de los participantes señaló que se requería llegar a inestabilidades muy grandes (caso de Costa Rica en 1982), para que los costos sociales pasaran a ser secundarios y, por lo tanto, los sacrificios se tomaran aceptables para la sociedad. Por otro lado, se insistió en que si bien el ajuste debía conducir a la reactivación del crecimiento, esto no significaba necesariamente llevar a cabo acciones de ajuste.

46. Se comentó que, por las circunstancias de cada país en cuanto al momento de inicio de la crisis, hubo un desfase en el inicio de la aplicación de las medidas de ajuste en Centroamérica, lo que ha implicado una desalineación de las políticas macroeconómicas. Al discutir acerca de las políticas económicas nacionales, y de su inadecuación para enfrentar el agotamiento del modelo de desarrollo, se señaló que la crisis surgió en Centroamérica junto con el debilitamiento de la influencia del sector empresarial tradicional en la conducción de la política. Las políticas seguidas antes de la crisis generaron un grupo empresarial dinámico, que se benefició del esquema de integración y de las diversas políticas seguidas.

47. El carácter incompleto de los programas de ajuste de la subregión centroamericana se definió como: un ajuste parcial en sus balances de pagos (por un aumento de las importaciones y un dinamismo menor de las exportaciones, sobre todo de las de tipo tradicional, atribuible a la caída de los términos del intercambio) y la continuación de flujos netos de capital positivos en la subregión (a diferencia del resto del continente), asociados

a las transferencias tanto oficiales (ayuda bilateral de tipo económico y militar) como privadas (de remesas de familiares que han migrado y de organizaciones no gubernamentales de ayuda). Como consecuencia, persistía un ajuste fiscal inadecuado (con gastos más altos de defensa y contracción de las inversiones y del gasto social), una caída real de los ingresos y una distribución de éstos menos equitativa.

48. De todo ello habían resultado incongruencias en los esfuerzos por restablecer los equilibrios financieros y externos, se había entrado en contradicción con el proceso de integración, y no se habían diseñado mecanismos para distribuir los costos del ajuste.

49. Se indicó que, por medio del ajuste con crecimiento, se aspiraba a que las economías alcanzaran su potencial de producción. Para ello se buscaría utilizar de manera más eficiente los diversos factores y obtener mayores recursos, puesto que en la situación actual la producción se encontraba en un punto por debajo de la curva definida por la disponibilidad de recursos. Se señaló también que la capacidad instalada ociosa de la subregión indicaba la necesidad de usar esa planta productiva, sobre todo por la escasez de recursos nuevos de inversión para llevar a cabo una transformación más profunda del aparato productivo.

50. Se opinó que una capacidad instalada ociosa --aun cuando hubiera surgido de un proceso en que la asignación de recursos no se hizo en condiciones de máxima eficiencia--, no debería abandonarse. Una primera etapa de la recuperación del crecimiento, dentro de una estrategia de ajuste, debería basarse en la utilización óptima de la capacidad instalada.

51. Uno de los participantes señaló que un elemento que limitaba el pleno aprovechamiento de la capacidad ociosa era que la producción centroamericana se orientaba fundamentalmente al mercado intrarregional; no generaba, por lo tanto, recursos externos, pero sí tenía un alto componente de insumos importados. Sin embargo, al reducirse el intercambio intrarregional, la contracción de las importaciones totales había sido reducida al trasladarse buena parte del abastecimiento de fuentes intrarregionales hacia proveedores de terceros países, ya sea por razones de precios, tipos de bienes o condiciones de pagos. Así, los obstáculos que significaban la falta de divisas y el componente importado del comercio intrarregional habría que ponderarlos con el mayor gasto en que se incurriría al importar los bienes finales. Varios de los participantes coincidieron en señalar que la

restricción externa seguía siendo uno de los grandes obstáculos para la recuperación de la subregión.

52. Se señaló que las limitaciones en el uso de divisas y su impacto en el contenido importado del comercio intrarregional tenían también efectos diferentes según se tratase de productos manufacturados --que se intercambiaron sobre todo durante la bonanza del mercado común-- o de productos agroindustriales y granos básicos, ahora abastecidos desde fuera de la subregión, los cuales, al obtenerse mediante el intercambio intrarregional, podrían significar un ahorro de divisas. Otro de los participantes apuntó que alguna producción agrícola podía tener un contenido importado muy alto ^{1/} y señaló que en ocasiones no se daba la sustitución de productos. Hubo acuerdo en que existía una correlación entre comercio intrarregional y exportaciones extrarregionales, por lo que el primero era condición necesaria del segundo.

4. Características de un nuevo esquema de integración

53. Al introducir el tema de la integración, la Secretaría señaló que en el futuro ésta debía plantearse frente a las potencialidades de exportar hacia terceros mercados.

54. Se señaló que, pese a lo anterior, quienes tomaban las decisiones tenían dudas sobre la viabilidad de la readaptación de las economías centroamericanas a nivel global frente a la integración, ya que parecía más sencillo para cada país adaptar su economía de manera individual. A fin de ilustrar el tipo de decisiones que se planteaban las autoridades, se realizó un ejercicio breve en el que se contrastaron los elementos de un programa de ajuste con los requisitos para continuar el proceso de integración:

a) Los requisitos de la integración se caracterizaron como: el fortalecimiento del mercado ampliado, el fomento de la industrialización en forma colectiva, la armonización de políticas entre países y la aplicación homogénea de mecanismos que eliminaran las restricciones del intercambio y facilitasen los pagos recíprocos.

b) Los requisitos para un proceso de ajuste se resumieron en: respetar las restricciones financieras y presupuestales del gobierno y subsanar los

^{1/} Se citó como ejemplo la producción de maíz en Costa Rica, que en algún momento llegó a tener, en sus costos, un contenido importado de 60%.

desequilibrios externos. En ese sentido, se limitaría la función y el tamaño del Estado.

55. Si bien entre las dos "agendas" no había contradicciones insalvables, la opción por el ajuste implicaba desplazar la voluntad integradora de los sectores públicos al empresarial. Uno de los participantes señaló que, de acuerdo con su experiencia --obtenida de recientes entrevistas con representantes de los sectores empresariales centroamericanos-- se apuntaba en esa dirección. Es decir, los empresarios veían en la integración un elemento importante para la recuperación de sus actividades y la consideraban como parte de lo que debería ser su estrategia de apertura para exportar. ^{2/} Por el contrario, se indicó, en los sectores oficiales había una ambivalencia y falta de claridad en la concepción de la integración como parte de una estrategia de ajuste y apertura.

56. Los participantes coincidieron en señalar que era necesario plantear acciones de integración que fuesen más allá de los aspectos comerciales. En apoyo a este argumento se invocó la experiencia pasada y actual en el ámbito de la cooperación, ^{3/} las acciones regionales en materia de infraestructura y obras públicas (especialmente de transporte, telecomunicaciones y energía), y en aspectos de salud, educación, ciencia y tecnología y otros. Hubo acuerdo en que la agricultura era un sector de importancia especial con perspectivas para la realización de acciones conjuntas (por ejemplo, el objetivo de la seguridad alimentaria en la subregión), así como la ejecución de proyectos fronterizos de desarrollo. Todo ello permitiría ir construyendo una forma más avanzada de integración en vez de limitarse al intercambio comercial.

57. Con respecto a los aspectos económicos y de comercio, hubo consenso en la conveniencia de orientar de manera concertada la integración, a fin de que el aperturismo no consienta ineficiencias, pero redefiniendo el comercio en términos selectivos para favorecer aquellas actividades --particularmente industriales-- que requieran que apoyarse en el mercado ampliado para exportar.

^{2/} Al respecto resultan de lo más ilustrativas las entrevistas a empresarios de la subregión que, dentro del proyecto sobre Reestructuración del Mercado Común Centroamericano, lleva a cabo la CEPAL con el apoyo del Gobierno de Suecia.

^{3/} Incluida la coordinación para solicitar cooperación extrarregional, como en el caso del Acuerdo de Cooperación de Centroamérica con la Comunidad Europea y el Plan Especial de Cooperación para Centroamérica (PEC) de las Naciones Unidas.

58. Algunos de los participantes señalaron que Centroamérica avanzó en la integración de manera inversa a la de otras regiones. Por ejemplo, antes de que se planteara un esquema de mercado común en Europa, ya se llevaba a cabo un intercambio recíproco muy alto. Sobre esa base se avanzó hacia la integración, la armonización de políticas, el establecimiento de mecanismos de pagos recíprocos y, finalmente, la unificación cambiaria. En Centroamérica el monto del intercambio recíproco era muy reducido al inicio del proceso de integración y creció al amparo de éste, para caer en lo que podría considerarse un intercambio mínimo durante la crisis.

59. Se destacó, sin embargo, que la integración centroamericana había demostrado capacidad de adaptación, vitalidad y resistencia a las crisis ya que, incluso en las actuales circunstancias de conflicto y restricciones de divisas, persistía un sustrato de cooperación, negociación e intercambio. Se señaló también, como síntoma alentador, que en el período más reciente, tras "tocar fondo" con el colapso del sistema regional de pagos y llegar al monto mínimo de intercambio en 1986, éste se había restablecido en forma lenta pero ininterrumpida durante los últimos tres años, aun en ausencia de acciones deliberadas de los Estados para promover su recuperación. Una de las razones que explicaría el restablecimiento del intercambio sería la liberalización creciente de los sistemas cambiarios. Se comentó que en algún momento los gobiernos centroamericanos parecieron más preocupados de sus saldos bilaterales intrarregionales que de sus déficit globales de comercio con lo que, de hecho, se discriminó en contra del comercio intracentroamericano.

60. Se expresó que, si se negociaba la paz en la subregión y se hacía el esfuerzo de promover las exportaciones, la integración se daría casi por sí sola. La ventaja de tamaño que ofrecía el mercado interno ampliado, la existencia de soluciones empresariales para salvar las dificultades de pagos (como el sistema de pago en las fronteras y la triangulación de las operaciones), ^{4/} y la competitividad real que explicaba la continuidad del intercambio podría ser apoyada mediante medidas como la de mejorar el sistema de transporte. Se señaló que la integración no debía adaptarse al ajuste, sino más bien éste a la integración. Se destacó el peligro de que, por la apertura, se acentuara aún más la excesiva vinculación de los países a

^{4/} Se citaron casos en que el intercambio entre países centroamericanos se hizo a través de Miami a fin de evitar las restricciones al intercambio bilateral.

fuerzas económicas exógenas, que de hecho agravarían su vulnerabilidad; la integración podría operar, en ese caso, como un mecanismo de defensa.

61. No era discutible si la integración debía llevarse a cabo o no, ya que ésta --aun cuando incompleta y defectuosa-- era un hecho. El debate debía centrarse en la orientación que el nuevo esquema debería seguir. Varios de los participantes coincidieron en que no existía rivalidad entre la zona integrada, la aplicación de políticas de ajuste, y la búsqueda de "nichos" para las exportaciones centroamericanas en los mercados internacionales. Se consideró, más bien, que un mercado ampliado podía mejorar la competitividad hacia afuera de los países de la subregión. Se señalaron, para ello, tres elementos a ser tomados en cuenta:

a) El fomento de la producción de bienes complementarios para construir un comercio recíproco incrementado;

b) La restauración de un sistema de pagos intrarregional viable; incluso con las modificaciones recientemente adoptadas, con apoyo financiero y técnico de la Comunidad Europea, la nueva Cámara de Compensación Centroamericana implicaba el uso de monedas "duras" para saldar las cuentas. Un nuevo esquema debería admitir la cancelación de pagos en monedas nacionales, y

c) La necesidad de una alineación progresiva de las tasas relativas de cambio. Se había producido un retroceso neto desde 1961, año en el que los países centroamericanos acordaron formalmente avanzar hacia una unión monetaria. La desalineación actual era sumamente profunda, al punto de que constituía una de las restricciones más fuertes al intercambio, y su variabilidad afectaba los precios relativos aún más que la desalineación arancelaria por el casi abandono de un arancel externo común.

5. El costo social de las políticas de estabilización y ajuste

62. Al introducir este tema, la Secretaría señaló que las propuestas para salir de la crisis privilegiaban, mediante la redistribución implícita en los programas de ajuste, a los sectores empresariales, esperando que los beneficios de la recuperación del crecimiento se derramaran hacia los sectores más pobres de la población. Se propuso que se modificara este tipo de planteamientos a fin de incorporar esa masa pobre en el "despegue" de las economías, permitiéndoles participar en la promoción de las actividades productivas, incluso en la formación de capital. El reto, se dijo, era cómo

incorporar rápidamente a cerca del 60% de la población --magnitud que se estima alcanza la pobreza en Centroamérica-- en las actividades que impulsen el crecimiento y la recuperación.

63. Se señaló que en las propuestas estratégicas, en las que el sector privado se consideraba líder de la recuperación, habría que distinguir entre dos estratos: el primer grupo (denominado P1 en un trabajo reciente)^{5/} constituido por los empresarios de tamaño mediano y grande, inserto en las actividades formales de la economía; y un segundo grupo (que se llamaría P2) constituido por artesanos, microempresarios y otros productores, cuya participación en el mercado era marginal. Se expresó la necesidad de establecer vínculos entre ambos grupos mediante diversas acciones como la de un mayor acceso a los mercados para el grupo P2, facilitándole información para que se incorporara a mecanismos formales y creando instrumentos financieros que le permitieran mejorar su capacidad de operación.

64. Se subrayó la urgencia de tomar medidas para incorporar a los sectores pobres a las actividades productivas en virtud de que la población más pobre centroamericana había crecido en forma notable en el decenio de 1980.

65. Se citó, como un ejemplo de éxito, el programa "Sistema multiplicador de microempresas" que se llevaba a cabo en Guatemala mediante una ampliación del acceso al crédito (masificación del mismo). Sin embargo, se reconoció que sus efectos sólo se verían en el mediano plazo. De hecho, se dijo, la mayoría de soluciones sólo tendría éxito a mediano plazo y se citaron como campos de acción la transformación del proceso educativo a fin de capacitar y hacer productivos a los pobres y generales mercados (demanda) para sus productos. Una propuesta interesante, en vías de aplicarse, era la de utilizar los medios académicos con el fin de que las tesis universitarias de diversas disciplinas consistieran en estudios de factibilidad para actividades microempresariales.

66. Algunos de los participantes coincidieron en señalar que cuando se hablaba del sector informal y de la necesidad de asociarlo (en cooperativas, microempresas, etc.) a fin de propiciar su "formalización", o su incorporación plena al mercado, no se llegaba al fondo de la cuestión. Era necesario buscar vías para su acceso automático al mercado, como parte de la

^{5/} Véase, CEPAL, Centroamérica: Notas sobre algunas alternativas de desarrollo para los años noventa (LC/MEX/R.186), diciembre de 1989.

estrategia de desarrollo en que la eliminación de la pobreza era un objetivo explícito.

67. Algunos de los presentes destacaron que el hecho de que se tocara ese tema en última instancia era, en cierta forma, simbólico del tratamiento que en realidad se daba a la pobreza: una vez determinado el camino a seguir, se decidía cómo insertar a los pobres en el modelo, en vez de incorporarlos desde el inicio en el diseño de la estrategia.

68. Se comentó que un aumento de la productividad de los pobres implicaba incrementar su capacidad de acumulación de capital y que para ello se planteaban dos posibilidades: que la acumulación fuese de tal magnitud que asegurara la sobrevivencia de la población en condiciones de pobreza, o que la acumulación bastara para permitir que las microempresas crecieran hasta incorporarse plenamente al mercado del sector formal. En parte, las acciones que hasta el presente se habían planteado en los países apuntaban en la primera dirección (su acceso al crédito, por ejemplo), y se reconoció la dificultad de la segunda vía.

69. Además de la incorporación de los pobres, a través de microempresas y otras formas asociativas, a la economía formal, se señaló la necesidad de que las organizaciones de base tuvieran mayor participación en la toma de decisiones. Los planteamientos se hacían en forma casi neutra (evitar el empeoramiento de la situación de los pobres) y ello minimizaba de hecho la dificultad de vencer la inercia del modelo de desarrollo prevaleciente en el que la pobreza es una parte intrínseca. Se enfatizó que para romper esa pasividad se requería, por un lado, combatir la pobreza desde el nivel político (darles peso a los grupos y organizaciones de pobres) y, por otro, incorporar en las estrategias el objetivo redistributivo para pasar de la noción de la derrama de los frutos del desarrollo a la de incorporación de los grupos pobres en las actividades que generen crecimiento.

70. Por otra parte, se puso de relieve la necesidad de contar con estudios más acuciosos del impacto de las políticas económicas en la pobreza, ^{6/} así como la de analizar el efecto de las remesas como válvula de escape y sus efectos de carácter macroeconómico a fin de hacer más eficiente el uso de los recursos provenientes de las mismas. Sobre este aspecto se citó un estudio

^{6/} Se citó como ejemplo el documento CEPAL, Política macroeconómica y pobreza (Estudio del impacto de instrumentos seleccionados de política macroeconómica en el caso de Guatemala) (LC/MEX/L.113), 4 de agosto de 1989.

piloto realizado en El Salvador ^{7/} en el que se advierte con claridad que las divisas provenientes de remesas alcanzan en ese país cifras de peso en el balance de pagos y que, a diferencia por ejemplo de lo que ocurría con las divisas provenientes de las exportaciones de café, que se concentraban en pocas manos, las remesas se distribuían en un amplio segmento de la población (sobre todo entre las mujeres). Otro de los retos sería, en este aspecto, convertir esta válvula de escape en uno de los elementos dinamizadores del desarrollo, a través del fomento del micro-ahorro, por ejemplo.

71. Se destacó que la pobreza había sido "funcional" para el actual modelo agroexportador de desarrollo ya que había formado parte integrante del mismo. Un cambio de modelo debía incorporar la distribución del ingreso como un objetivo en vez de enfrentar la pobreza sólo con medidas paliativas.

72. Se señaló que la funcionalidad de la pobreza en el modelo prevaleciente no debía interpretarse como que el empresario se la planteaba de manera consciente como un mecanismo de ganancia.

73. Se apuntó que debía hacerse explícita la concepción de que, así como sin estabilización el crecimiento no era posible, la expansión económica tampoco se podía llevar a cabo sin mejorar la distribución de los frutos del crecimiento. Se indicó que debía plantearse una estrategia en la cual los trabajadores se beneficiaran de las utilidades generadas por la actividad económica, de manera adicional al incremento de sus salarios reales. En la formulación de un nuevo modelo convenía hacer explícita la interrelación que existe entre salarios, utilidades, distribución y crecimiento. Complementando esta idea se señaló que era preciso perfeccionar los sistemas de contabilidad nacional para incorporar en ellos medidas que permitiesen captar el impacto del crecimiento sobre la pobreza.

74. Uno de los participantes subrayó que había diferencias entre pobreza absoluta y pobreza relativa, y que la segunda planteaba mayores problemas y conflictos sociales. Como formas complementarias para enfrentarla, se señalaron algunas acciones concretas que podrían formar parte de una nueva estrategia de desarrollo: la maquila y otras actividades intensivas en el uso de la mano de obra; la subcontratación de la producción (de empresarios formales a operarios informales); la reorientación del gasto público hacia el

^{7/} Véase, CEPAL, Las remesas, la economía familiar y el papel de la mujer: El caso de El Salvador (IC/MEX/L.91) (IC/L.476) (CRM.4/12), 15 de septiembre de 1988.

ámbito social (educación, salud, vivienda), la menor intervención estatal en otras áreas (como obras públicas, telecomunicaciones, etc.) que se dejarían al sector privado; el otorgamiento de subsidios para actividades desarrolladas por los pobres; la tolerancia de mercados informales en los que estos grupos vendieran todo tipo de bienes importados, incluso de manera irregular, y la adopción de aranceles diferenciados para subsidiar, por ejemplo, tecnologías apropiadas para la promoción de actividades de los grupos pobres.

75. Al concluir los debates se reconoció la utilidad del ejercicio tanto porque había permitido que surgieran, en un ambiente informal y franco, ideas novedosas que podrán aportar elementos para el desarrollo de la subregión, como por propiciar un contacto más estrecho entre personas con capacidad de decisión e influencia en sus respectivos países.

Anexo I

DOCUMENTOS PRESENTADOS EN EL SEMINARIO

LC/MEX/R.193 (SEM.32/1)

Temario provisional

LC/MEX/R.184 (SEM.32/2)

Reflexiones sobre políticas de ajuste
e integración en Centroamérica.
Temario anotadoDocumentos de apoyo

LC/MEX/L.81

Centroamérica: Crisis y políticas de
ajuste, 1979-1986

LC/MEX/G.1/Rev.2

Centroamérica: Bases de una política
de reactivación y desarrollo

Anexo II**LISTA DE PARTICIPANTES**

Gerardo Baltodano
Subdirector Ejecutivo
Banco Nicaragüense (BANIC)
Managua, Nicaragua

Víctor Bulmer-Thomas
Catedrático
Queen Mary and Westfield College
Universidad de Londres
Gran Bretaña

Olivier Castro
Secretario Ejecutivo
Consejo Monetario Centroamericano (CMCA)
San José, Costa Rica

Julio García Motta
Director General
Fundación para el Análisis y Desarrollo
de Centroamérica
Guatemala, Guatemala

Eduardo Lizano
Presidente
Banco Central de Costa Rica
San José, Costa Rica

Rodolfo Silva
Representante en México
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
México, D.F.

José Félix Solís
Asesor
Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA)
México, D.F.

Secretaría

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Gabriel Siri, Director

Julio Barañano, Coordinador Técnico

David Ibarra, Asesor de la Dirección

Héctor Dada, Asesor Técnico Principal

José Alberro, Asesor Regional

Rómulo Caballeros, Jefe, Sección de Desarrollo Económico

Antonio Tapia, Jefe, Sección Agrícola Conjunta CEPAL/FAO

Larry Willmore, Jefe, Sección de Desarrollo Industrial

Ricardo Zapata, Jefe, Unidad de Comercio Internacional

Braulio Serna, Asistente del Director

Arturo Montenegro, Oficial de Asuntos Económicos,
Sección Agrícola Conjunta CEPAL/FAO