

Capítulo 3

LA ECONOMÍA CENTROAMERICANA EN LOS OCHENTA: ¿NUEVOS RUMBOS O CALLEJÓN SIN SALIDA?

Leonardo Garnier

UN CRECIMIENTO CONFLICTIVO Y DESEQUILIBRADO

Entre 1950 y 1980, las sociedades centroamericanas vivieron un período de notable crecimiento económico. El Producto Interno Bruto (PIB) de la economía regional en su conjunto creció a una tasa promedio anual del 5% en términos reales, superando el crecimiento de 3,2% anual de la población, para resultar en un aumento sostenido del PIB per cápita regional, a un ritmo promedio anual superior al 1,8% ¹.

Este crecimiento se vio acompañado de una importante diversificación y modernización de la producción. En esas tres décadas, la participación de la agricultura en el PIB se redujo significativamente en todos los países, mientras en la mayoría de ellos crecía el peso de las actividades manufactureras y del gobierno.

Paralelamente, se transformaron las relaciones comerciales de la región, y se fortaleció notablemente a la apertura de las economías nacionales. Dentro de esta apertura, sin embargo, se da un cambio importante, ya que si bien los rubros tradicionales de las exportaciones siguen jugando un papel fundamental para la región en su conjunto, éstas empiezan a presentar cierta diversificación, lo que se expresa con claridad en el hecho de que los países centroamericanos pasaron de una situación promedio hacia 1960, en la cual dos productos generaban cerca de tres cuartas partes de sus exportaciones, a una situación veinte años después en la que los dos principales productos de exportación sólo aportaban la mitad del total exportado ².

Simultáneamente, se dio una rápida expansión del comercio regional como resultado de la sustitución de importaciones de bienes manufacturados de consumo final. Las importaciones intrarregionales de productos manufacturados pasaron de representar un 5% de las importaciones totales de la región en 1960 a un 21% en 1978, porcentaje que

llega al 38% para el caso de los bienes de consumo no duradero, pero sólo alcanza al 6% de los bienes de consumo duradero y de capital ³.

El dinamismo de este crecimiento económico, sin embargo, no fue el mismo en todos los países. El mayor crecimiento lo encontramos en Costa Rica, donde el PIB real se expandió a un 6,5% promedio anual, seguido por El Salvador, donde el crecimiento del PIB fue de un 3,8% anual, en tanto que Guatemala, Honduras y Nicaragua presentaron ritmos de crecimiento similares, de un 3,2% anual. En términos per cápita, se mantiene un patrón similar, ya que la economía costarricense alcanzó un crecimiento promedio del 3% anual, en tanto que Guatemala logró un 1,7%, y El Salvador, Nicaragua y Honduras apenas un 1,3%, un 1,1% y un 1%, respectivamente ⁴. Si bien en términos absolutos la economía guatemalteca aparece como la más fuerte del área, aportando un 39% del PIB regional de 1980, en términos relativos es Costa Rica la que muestra una situación más favorable, con un PIB per cápita que supera en un 130% al promedio de los restantes países centroamericanos, diferencia que treinta años antes había sido de tan sólo un 36%.

También a nivel de la diversificación de la producción exportable se presentan diferencias importantes entre los distintos países, pues dicha diversificación tuvo mucho más impacto en Guatemala, El Salvador y Costa Rica que en Honduras y Nicaragua. Hasta 1960, los tres primeros mostraban una altísima dependencia de sus dos principales productos de exportación, los cuales representaban más de tres cuartas partes de las exportaciones totales de esos países, proporción que en Honduras era de dos terceras partes, y en Nicaragua de poco más de la mitad. Veinte años después, la situación se invertía: en Costa Rica y Guatemala los dos principales productos de exportación aportaban menos del 45% del total de las exportaciones, y en El Salvador un 50%, en tanto que en Honduras y Nicaragua representaban un 55% ⁵.

A nivel del comercio intracentroamericano, el país menos favorecido por la diversificación fue Honduras, cuyas exportaciones al resto de Centroamérica representaban la misma proporción de sus exportaciones totales —un 10%— en 1960 y en 1980. Todos los demás países vieron aumentar la importancia de sus ventas dentro del Mercado Común Centroamericano, aunque no en la misma proporción. Hacia 1980, son Guatemala, El Salvador y Costa Rica los que aparecen como los verdaderos miembros y principales beneficiarios de esta asociación comercial ⁶.

Pero no fue sólo en términos regionales que se generaron desequilibrios durante esas décadas. El camino seguido, que buscaba pasar por la sustitución de importaciones para llegar a una nueva inserción externa de las economías centroamericanas, generó también importantes desequilibrios financieros, tanto en el sector externo, como en el campo

fiscal, y en la mayoría de los casos no contribuyó a resolver en forma significativa los desequilibrios sociales del modelo agroexportador.

Al igual que en América Latina, se puede establecer una clara diferenciación en Centroamérica de acuerdo con la forma en que se combinaron los desequilibrios financieros y los sociales que generó el proceso de desarrollo del tercer cuarto del siglo XX. Los procesos reformistas iniciados en la posguerra por los gobiernos de Arévalo y Arbenz en Guatemala, Osorio en El Salvador, Gálvez y Villeda Morales en Honduras, terminaron a mano de golpes militares que instauraron en estos países regímenes de dictadura y represión que completaban, con la Nicaragua de Somoza, un cuadro desalentador en el que el crecimiento económico iba una vez más de la mano con el empobrecimiento de la población. Las reformas sociales sólo lograron sobrevivir en Costa Rica, donde el triunfo de Figueres en la guerra civil de 1948 no sólo sirvió para restaurar la democracia liberal, sino para ampliar y profundizar las reformas sociales iniciadas por Calderón Guardia en los años cuarenta.

Tal y como plantea Prebisch para el caso general de América Latina, en aquellos países —como Costa Rica— en que los procesos de democratización y reforma social de la posguerra no se vieron abortados, y logran combinar el crecimiento y la diversificación económica con algún grado de desarrollo social, principalmente expresado en forma de salarios crecientes y expansión del gasto social, éstos resultaron en un agravamiento particular de los desequilibrios financieros, reflejando así la disparidad entre los elevados niveles de consumo público y privado, y la reducida capacidad productiva de una estructura económica que seguía siendo típicamente periférica.

Por el contrario, en aquellos países que lograron preservar el carácter excluyente y empobrecedor típico del capitalismo periférico, se logró una mayor estabilidad financiera, pero a costa de un peligroso ensanchamiento de los desequilibrios sociales. En el contexto de estancamiento económico de los años setenta esto llevaba a una agudización de los conflictos sociales y políticos en los cuatro países del norte, y a un desarrollo muy desigual de la institucionalidad como vía de resolución de los conflictos: la represión sustituye al déficit fiscal como mecanismo de manejo de las contradicciones estructurales subyacentes. En consecuencia, se marcan diferencias importantes tanto entre el desarrollo social costarricense y el del resto de los países, como en la gravedad de los respectivos desequilibrios financieros.

En primer lugar, hacia 1980, el ingreso promedio por habitante era de casi 900 dólares en Costa Rica, de poco más de 400 dólares en Guatemala y Nicaragua, y sólo un poco superior a los 200 dólares en El Salvador y Honduras. Estas diferencias de ingreso, a su vez, se reflejan con crudeza en la proporción de la población de los distintos países que se encuentra viviendo bajo condiciones de pobreza. Hacia 1980



3.1. VIVIENDA EN EL CEMENTERIO DE LA BERMEJA, SAN SALVADOR.

más de un 75% de los habitantes de Guatemala, El Salvador y Honduras se encontraba en tal situación, lo mismo que más del 60% de los nicaragüenses. En Costa Rica, en ese momento, menos de una cuarta parte de la población se encontraba en una situación comparable.

Finalmente, si se toma como referencia la esperanza de vida al nacer y la mortalidad infantil, una vez más se evidencian las diferencias existentes. En efecto, mientras que los costarricenses esperaban vivir, en promedio, más de setenta y un años de edad, los salvadoreños mostraban una esperanza de vida apenas superior a los sesenta años, y el resto de los centroamericanos esperaba vivir entre cincuenta y cuatro y cincuenta y siete años. Más dramático aún es el hecho de que mientras sólo treinta y seis de cada mil niños nacidos en Costa Rica morían antes de cumplir un año, en los demás países morían entre ochenta y noventa de cada mil recién nacidos ⁷.

Vemos así cómo, a pesar del crecimiento y diversificación de las economías centroamericanas, en la mayoría de ellas esto no se traducía en un proceso significativo de desarrollo social, sino que agudizaba las condiciones de pobreza extrema en que se hundía más de la mitad de

la población, y mantenía a tres cuartas partes de la población centro-americana bajo la línea de pobreza. Como bien han reconocido los estudiosos de la problemática regional, es en esta miseria crónica y global donde se encuentran las raíces más profundas de la crisis centro-americana, la base de la polarización social, el origen de la rebelión y de la violencia represiva y, en fin, la incapacidad congénita de estas sociedades para resolver institucionalmente los conflictos.

Si bien los salarios crecientes y el aumento sistemático del gasto social jugaron un papel central para promover un mayor desarrollo social en el caso costarricense, evitando así la polarización de la sociedad que se vivía en los restantes países del área, es preciso reconocer que lo hicieron a costa del constante agravamiento de los desequilibrios financieros, tanto en lo que respecta al balance externo, como, y sobre todo, al fiscal. Para 1980, el déficit en cuenta corriente de Costa Rica alcanzaba ya los 658 millones de dólares, incluyendo un déficit comercial de casi 460 millones de dólares, lo que representaba un 38% de las exportaciones totales de bienes y servicios de ese país. En ese mismo año, la proporción entre el déficit comercial y las exportaciones totales fue del 13% en Guatemala y del 20% en Honduras, en tanto que El Salvador mostraba un superávit comercial equivalente a un 4% de sus exportaciones. Sólo Nicaragua, como resultado del derrocamiento de la dinastía somocista y el inicio del gobierno de reconstrucción nacional, mostraba una situación más seria que Costa Rica en su balance comercial, con un déficit de 414 millones de dólares que equivalía a más del 80% de las escuálidas exportaciones nicaragüenses de ese año ⁸.

En términos del desequilibrio fiscal, se aprecia una notable diferencia entre El Salvador y Guatemala, por un lado, y el resto de los países del área. Durante la década de los setenta esos dos países presentaban una cómoda situación en sus finanzas públicas, con déficit que oscilaban apenas alrededor del 2% del PIB. En Honduras, Nicaragua y Costa Rica, por el contrario, el déficit fiscal ya mostraba alguna importancia en esos años, oscilando alrededor del 3% en la primera mitad de la década, para aumentar a más del 5% en la segunda mitad. Si bien los años siguientes mostraron un deterioro en las finanzas públicas de los cinco países, éste fue mayor en Nicaragua, alcanzando un 24% del PIB en 1982, como producto del costo de la reconstrucción y el nuevo proyecto político del sandinismo; y en Costa Rica, donde el financiamiento de una notable expansión del gasto social generó un déficit que superaba al 14% del PIB en 1982.

Paradójicamente, el gasto en los aparatos militares y de defensa jugaba un papel inverso en los cuatro países del norte y en Costa Rica: en los primeros, servía para contener y reprimir las protestas sociales y, en algunos casos, para canalizarlas como reformas desde arriba; en Costa Rica, es más bien la ausencia de gastos militares la que aliviaba

la carga fiscal generada por el gasto social y económico del gobierno. En efecto, entre 1975 y 1979 el gasto militar representó una proporción muy alta del presupuesto nacional en los cuatro países del norte, absorbiendo un 14% del presupuesto nacional nicaragüense, un 12% del guatemalteco, un 11% del hondureño y un 7% del salvadoreño. En Costa Rica, los gastos de defensa absorbían apenas un 3% del presupuesto nacional ⁹.

LA CRISIS, SUS DETONANTES Y SUS CONSECUENCIAS

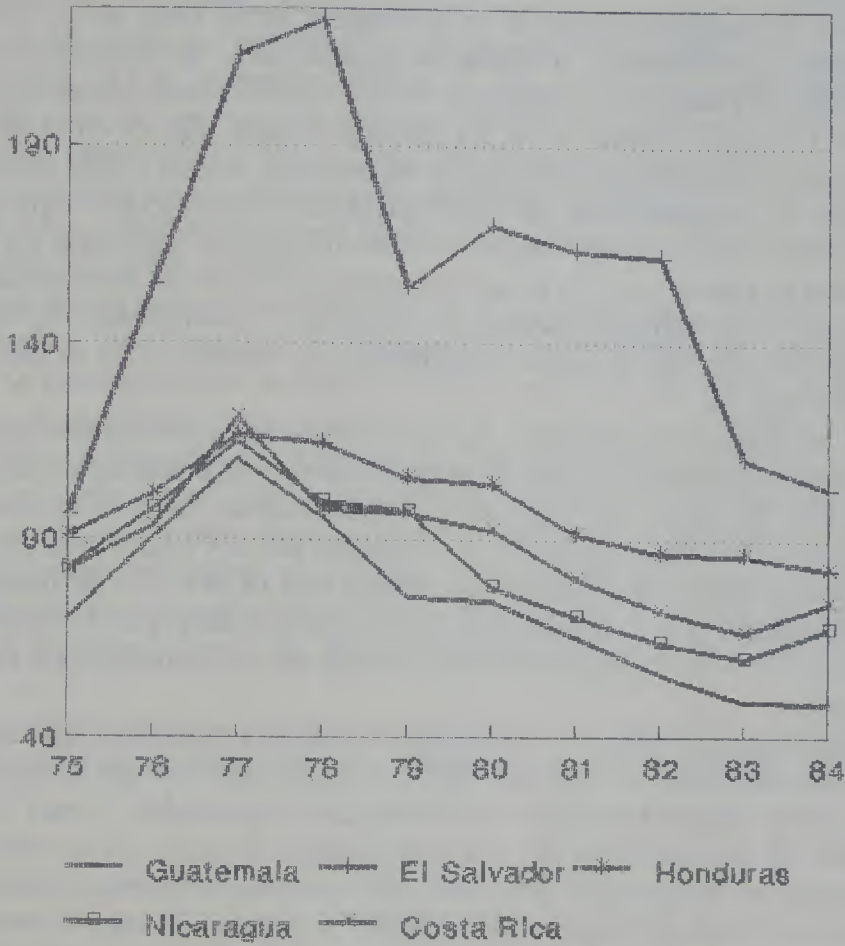
En general, durante la mayor parte de los años sesenta y setenta, Centroamérica afrontó un contexto internacional favorable, tanto en lo que respecta a los términos de intercambio como al influjo de recursos externos. Esto permitió obviar las exigencias de los equilibrios financieros y reducir, en algún grado, las presiones resultantes de los desequilibrios sociales y políticos. Un buen ejemplo de estas coyunturas favorables lo tenemos en el aumento de los precios del café y el banano que se dieron a mediados de la década de los setenta, y que contribuyeron significativamente a compensar el primer aumento en los precios del petróleo y los aumentos correspondientes en los precios de los productos importados de los países industriales.

En efecto, y a pesar de su normal comportamiento cíclico, los términos netos de intercambio mejoraron para todos los países centroamericanos hasta 1977 —y especialmente en 1977—, lo que se aprecia claramente en el Gráfico 3.1. Esto permitió que el poder de compra de las exportaciones centroamericanas aumentara rápidamente a lo largo de esos años, y en especial en la segunda mitad de la década de los setenta. Esta evolución favorable de los términos en que se realizaba el comercio exterior centroamericano permitió que, a pesar de todo, los desequilibrios existentes se mantuvieran dentro de límites manejables.

Esto cambió a partir de 1978, y cambió para todos los países de la región que, en un período muy breve, tuvieron que afrontar situaciones de crisis, situaciones en las cuales el manejo de los desequilibrios se salía de cauce, desbordaba los instrumentos tradicionales, y exigía soluciones estructurales. A pesar de que las particularidades de cada país marcan, como veremos, diferencias importantes en la forma que la crisis adopta en cada uno de ellos, no deja de llamar la atención la simultaneidad del agravamiento de la crisis en la región, lo cual evidencia los numerosos rasgos comunes que encontramos tanto en los elementos estructurales de estas crisis, como en muchos de sus elemen-

Gráfico 3.1

Términos de intercambio
(1970 = 100)



Fuente: Bulmer Thomas, pág. 438.

tos detonantes. En efecto, y como bien señalan Pérez y Cardoso refiriéndose a otros problemas típicos del subdesarrollo latinoamericano, cualesquiera que sean las causas inmediatas o detonantes de la crisis, «calando más hondo la explicación provendrá de la naturaleza misma del crecimiento exportador, basado en la incorporación de factores (tie-

rra, trabajo), y no en la adopción de tecnologías que aseguren aumentos encadenados en la productividad del trabajo»¹⁰. En otras palabras, esta crisis tiene su origen en la contradicción estructural que caracteriza las formas periféricas de acumulación capitalista, cuyo aporte a la rentabilidad de la economía global depende, precisamente, de que su crecimiento descansa en el uso extensivo y mal pagado de sus recursos productivos.

Dada la evolución histórica de la región, en el caso de El Salvador y Nicaragua, y en menor medida de Guatemala, la contradicción explota en forma radical: el conflicto social estalla como insurrección, se cuestiona la legitimidad de la formación social. En el caso de Costa Rica, la contradicción explota en la superficie: como crisis financiera, mostrando la incapacidad de una estructura productiva típicamente periférica para sostener en forma estable niveles de vida que no corresponden con la estructura de la acumulación. El caso de Honduras, como producto de su propia debilidad, es especial e intermedio: la agudización de los conflictos y los desequilibrios es menor, y la crisis golpea con menor fuerza.

Dado el grado de apertura de las economías centroamericanas, su comportamiento global siempre ha estado fuertemente asociado con el comportamiento de su sector externo y, en particular, con la evolución de sus términos de intercambio y el volumen de sus exportaciones e importaciones. Como vimos, esto no cambió con el proceso de integración centroamericana y la sustitución de importaciones que lo acompañó; por el contrario, la vulnerabilidad externa de Centroamérica aumentó en esos años.

En estas condiciones, la recesión económica mundial que se inicia en los años setenta, al reducir la demanda por los productos de la región, afectó negativamente su potencial exportador y, por ende, la capacidad de crecimiento de sus economías. Si bien los aumentos espectaculares en los precios del café y del banano sirvieron, como vimos, para aplacar esta amenaza hasta 1977, a partir de ese momento, se inició un profundo y prolongado deterioro en los términos de intercambio. Este deterioro fue menor para Honduras, alcanzando un 29%, pero para Costa Rica fue del 45%, del 48% para Nicaragua, y del 55% para El Salvador y Guatemala. Así, aunado a una caída en el volumen de las exportaciones centroamericanas, el deterioro de los términos de intercambio resultó en una reducción dramática del valor exportado por estos países entre 1980 y 1982, siendo mayor la caída sufrida por las exportaciones costarricenses —un 42%— y menor la de El Salvador y Nicaragua, con un 17,5% y un 22,8%, respectivamente, en tanto que las exportaciones hondureñas cayeron en un 28,9% y las de Guatemala en un 32,2%. Es difícil exagerar el impacto que tienen caídas de esta magnitud en los ingresos por exportaciones, en economías tan abiertas y

dependientes como las centroamericanas. En consecuencia, como se aprecia en el Cuadro 3.1, estos años presenciaron un grave ensanchamiento de los desequilibrios externos en casi todos los países centroamericanos.

Este deterioro de los balances comerciales se da a pesar de una caída en el valor de las importaciones y, por tanto, se ve rápidamente acompañado por una contracción en los ritmos de crecimiento de las economías de la región. Como consecuencia de la contracción económica y de la caída del comercio externo, se redujo también el ritmo de crecimiento de los ingresos fiscales de los gobiernos centroamericanos y, en algunos casos, se presentaron incluso reducciones absolutas en dichos ingresos: entre 1980 y 1983 los ingresos corrientes del gobierno central cayeron en un 26% en El Salvador, en un 17% en Guatemala y en un 5% en Honduras; y en Costa Rica, dichos ingresos se redujeron en un 24% de 1980 a 1982 ¹¹.

Dadas las expectativas pesimistas y una fuga de capitales cada vez más intensa, los intentos de recuperar los ingresos de gobierno por medio de reformas que aumentaran la carga tributaria se hacían más difíciles en medio de una creciente recesión económica. Varios intentos de reforma tributaria no generaron los ingresos deseados. Al mismo tiempo, y como resultado concomitante del empobrecimiento y el deterioro de la actividad productiva, se generaban presiones cada vez mayores sobre los gastos del sector público, de manera que éstos continuaron creciendo cada vez más rápido que los ingresos, produciendo, como ya mencionamos, un agravamiento en los desequilibrios fiscales ¹².

Un análisis que no incorpore los procesos sociales y políticos por los que atravesaba entonces la región no sería capaz de explicar el

Cuadro 3.1

Balance comercial (1979-1983)

	1979	1980	1981	1982	1983
Guatemala.....	-319,7	-228,0	-570,2	-323,1	-141,8
El Salvador.....	10,5	45,0	-236,5	-218,0	-151,0
Honduras.....	- 92,0	-184,8	-177,1	- 56,0	-120,4
Nicaragua.....	161,5	-413,9	-483,6	-382,2	-462,2
Costa Rica.....	-421,3	-459,2	-127,1	72,8	- 73,0

Fuente: *Marta Eugenia Gallardo y José Roberto López: Centroamérica, la crisis en cifras (San José, IICA-FLACSO, 1986) págs. 109-113.*

carácter expansivo de la política económica y social de los gobiernos centroamericanos en años que, por el deterioro en las condiciones externas, habrían sugerido más bien una política de austeridad dirigida a mantener los desequilibrios financieros dentro de sus límites tradicionalmente manejables.

En efecto, tanto en Nicaragua como en El Salvador, los dos países en que los conflictos políticos habían alcanzado mayor prominencia, se dieron cambios sustanciales a partir de 1979. En Nicaragua, el derrocamiento de Somoza y la llegada al poder del Frente Sandinista ofrecían, como proyecto mínimo, un amplio programa de transformación social y, eventualmente, un proyecto de desarrollo popular alternativo. Dada la destrucción provocada por la guerra, la pobreza existente, y el elevadísimo endeudamiento externo que —es importante recordar— los sandinistas ofrecieron honrar, Nicaragua intentó impulsar una política de estabilización económica con justicia social. Con el fin de que el aumento en el consumo popular no generara un proceso inflacionario, se intentó en primer término «sustraer las necesidades básicas del impacto de las fuerzas del mercado, al hacer el acceso a comida, vestido, vivienda, salud, educación, transporte, etc., independientes del ingreso monetario actual de las familias»¹³, de manera que no fuera necesario indexar los salarios reales.

Si bien el aumento del salario social es una forma eficiente de mejorar el consumo básico en un país pobre y con una poco equitativa distribución del ingreso, ya que implica un costo social muy inferior al que se requeriría para atender dichas necesidades vía consumo privado, no es menos cierto que este costo debe ser, de todas formas, atendido. Como adecuadamente han señalado Rivera y Sojo, si se quería evitar una expansión del circulante, estas políticas habrían requerido que el Estado nicaragüense contara con los medios fiscales necesarios para financiarlas; en ausencia de tales ingresos, «el financiamiento del salario social incidió, junto con otros factores como el déficit de empresas del área de propiedad social o el subsidio al crédito, en un incremento del déficit fiscal, del endeudamiento externo y del coeficiente de liquidez»¹⁴.

En medio de una creciente beligerancia de las luchas populares en El Salvador, la Junta que derrocó al general Romero en octubre de 1979 ofreció también profundas reformas sociales y económicas, dentro de las que destaca la nacionalización del comercio exterior, la nacionalización bancaria y el inicio de una ambiciosa reforma agraria, que como señala Baumeister llegó a afectar el 20% de la superficie en fincas¹⁵. Estas reformas, lógicamente, afrontaron la oposición cerril de los grupos conservadores de la sociedad y el ejército, forzando incluso la renuncia de los sectores más progresistas de la Junta, y dando origen a la constitución —en 1980— del Frente Democrático Revolucionario.

nario (FDR) y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional.

En este contexto, entre 1979 y 1981 el gobierno salvadoreño buscó combinar la estabilidad financiera con políticas expansivas en lo económico y lo social. La lucha antiinflacionaria no se centró en el control monetario de la demanda, sino en la dinamización de la oferta y el control de precios; y si bien la reforma bancaria produjo una importante contracción inicial en la liquidez general de la economía, como consecuencia de la desconfianza de los depositantes y de la consecuente fuga de capitales, este efecto recesivo se compensó con aumentos significativos de los salarios reales —que crecieron en un 14% en 1980—, y una rápida expansión del crédito al sector público ¹⁶.

En Guatemala, las presiones sociales eran tan graves como en El Salvador y Nicaragua, como se refleja en el dato ya mencionado de que prácticamente tres cuartas partes de su población vivían en condiciones de pobreza, y más de la mitad se encontraba, a fines de los setenta, en condiciones de pobreza extrema. Más aún, y como se detalla en el capítulo anterior, la amenaza insurreccional venía creciendo en magnitud y beligerancia. Sin embargo, y a diferencia de los dos casos anteriores, en que la presión social llevó al poder a gobiernos proclives a la reforma, en Guatemala la brutalidad del régimen de Lucas García logró efectivamente reprimir toda posibilidad de que la miseria y el descontento desembocaran en un proceso organizado de rebelión que cuestionara el orden establecido.

Aun así, también Guatemala mostró un incremento acelerado del gasto público, que prácticamente se duplicó entre 1978 y 1981, pasando de absorber un 12% a un 16% del PIB (un 18,6% si tomamos el sector público no financiero); gran parte de esta expansión se explica por los aumentos en inversión pública, que dan cuenta de un 45% del gasto total ¹⁷. Puesto que los ingresos fiscales prácticamente no crecieron en este mismo lapso, el déficit fiscal guatemalteco aumentó significativamente, hasta representar, como vimos, un 7,2% del PIB en 1981.

El caso de Honduras presenta particularidades interesantes ya que, si bien su evolución previsible en los años setenta era más bien semejante a la de Guatemala, El Salvador o Nicaragua, la realidad fue otra. En Honduras, como plantean Rivera y Sojo, «la debilidad relativa de los grupos dominantes, en conjunción con el impacto traumatizante de la guerra con El Salvador, hicieron posible lo que en los otros tres países fue históricamente liquidado: los intentos reformistas» ¹⁸. Estas reformas, que incluyeron como elemento central una importante transformación agraria, y se acompañaron de una creciente intervención estatal en apoyo de las actividades productivas, permitieron controlar los brotes subversivos, canalizando los conflictos sociales mediante un proceso de institucionalización que culminó en noviembre de 1981 con la elección de Suazo Córdova a la presidencia de la República. Y si

bien las reformas impulsadas implicaron un enorme crecimiento del gasto público, su impacto financiero se vio parcialmente compensado por la introducción de nuevos tributos y el aumento de los existentes.

Lo contrario sucedió en Costa Rica, donde los aumentos del gasto público no tuvieron equivalente, al fracasar los intentos del gobierno por introducir una reforma tributaria. Así, y a pesar del predominio neoliberal en el equipo económico de la Administración de Carazo, no se logró consolidar una política económica y social coherente, sino que tendieron a combinarse medidas de diversos signos que más que aliviar contribuyeron a agravar el desequilibrio fiscal.

Como se observa en el Cuadro 3.2, esta disparidad en el crecimiento de los gastos y los ingresos de los gobiernos centroamericanos característica de la segunda mitad de la década de los setenta se aceleró a partir de 1979; si complementamos estos datos con los referentes al conjunto del sector público no financiero, tenemos que el peso del déficit fiscal en el PIB de estos países llega a alcanzar proporciones alarmantes en esos años: 7,2% en Guatemala, 10,8% en El Salvador, 12,2% en Honduras y 14,2% en Costa Rica. Finalmente, y dadas las particularidades impuestas por la reconstrucción, la guerra, y el intento de desarrollar una economía fuertemente apoyada en el sector público, Nicaragua presenta un aumento brutal en el peso del déficit fiscal, que de representar un 5,3% del PIB en 1980 pasa a oscilar alrededor del 34% entre 1983 y 1987 ¹⁹.

En el contexto de crecientes presiones sociales, los gobiernos centroamericanos encontraron una válvula de escape en la economía internacional, donde los superávits financieros de los países exportadores de petróleo habían generado, al trasladarse al sistema financiero internacional, una expansión tan acelerada de la oferta de recursos, que los bancos se vieron obligados a colocarlos en condiciones cada vez más atractivas y que, en la mayoría de los casos, no tomaban adecuadamente en cuenta la capacidad de pago de los países o gobiernos prestatarios.

Éste, por cierto, no era un instrumento desconocido en Centroamérica, sino que había sido uno de los recursos utilizados tanto por los gobiernos como por los empresarios privados para atenuar las ya tradicionales presiones sobre los balances externos y fiscales, de manera que para 1970, como señala Timossi, la deuda externa total desembolsada a estos países ascendía a 1.349.000.000 de dólares. Si bien el monto era ya significativo, sólo representaba una cuarta parte del PIB, y su servicio total absorbía poco más del 7% de sus exportaciones de bienes y servicios; más aún, el 52% de dicha deuda correspondía a compromisos del sector privado. Pero la situación cambia drásticamente conforme avanzan los años setenta: para 1981 la deuda externa centroamericana alcanzaba los 10.335.000.000 de dólares, monto que re-

Cuadro 3.2

Déficit de los gobiernos centrales centroamericanos
(como porcentaje del PIB)

	1975	1979	1980	1981	1982
Guatemala.....	0,3	2,6	4,7	7,4	4,7
El Salvador.....	1,2	0,7	5,6	8,2	7,1
Honduras.....	2,4	4,4	8,0	7,7	12,2
Nicaragua.....	5,7	6,6	6,6	10,2	19,4
Costa Rica.....	1,4	6,6	9,6	2,2	2,8

Fuente: Gallardo y López, pág. 148.

presentaba más de la mitad del PIB regional, y cuyo servicio consumía casi una cuarta parte de las exportaciones totales del área; y a diferencia de lo que ocurría diez años antes, ahora el 86% de esta deuda correspondía a los gobiernos ²⁰.

Conforme las condiciones y el acceso al financiamiento externo se fueron endureciendo a fines de los setenta, y la disponibilidad de divisas para servir y amortizar dichos compromisos se fue reduciendo, los gobiernos forzaron la colocación de su deuda con el sistema financiero nacional, en el que encontraron un último recurso para evitar o postergar los ajustes que cada día se hacían más urgentes ²¹. En consecuencia, la proporción de los saldos del crédito interno que es absorbida por los gobiernos creció aceleradamente a partir de 1976.

En esos años, por tanto, los gobiernos centroamericanos no reconocen el anquilosamiento del esquema sustitutivo de importaciones, que había dejado de ser un proceso de transición hacia una apertura más ventajosa de las economías centroamericanas a la economía internacional para convertirse en un esquema de ganancias extraordinarias a base de la explotación de mercados cautivos y sobreprotegidos, sino que más bien fomentan una mayor expansión artificial de esos mercados internos, sobrevaluando los tipos de cambio y aumentando los niveles de gasto público y privado. Estas políticas dirigidas a evitar el ajuste provocaron, sin embargo, un círculo vicioso que terminó por agravar aún más los desequilibrios. El ensanchamiento del déficit comercial y el déficit fiscal se afrontó, primero, a base de endeudamiento externo y pérdida de reservas; cuando esta salida llegó a su límite, y más bien la deuda externa empezó a presionar sobre los mismos déficit, se recurrió al endeudamiento interno, generándose una expansión

excesiva del crédito y el consecuente *crowding out* del sector privado, agravado por la represión del tipo de cambio y las tasas de interés en moneda local. Conforme se hacía evidente que la tasa de expansión del crédito interno no era compatible con la estabilidad macroeconómica, las expectativas de devaluación e inflación —agravadas por la amenaza de guerra en El Salvador y por el proceso revolucionario en Nicaragua— provocaron una masiva fuga de capitales. Todo esto, a su vez, provocaba una contracción real de los sistemas financieros nacionales y un aceleramiento de los procesos inflacionarios cuyo resultado, paradójicamente, fue la contracción en términos reales del crédito interno. Como bien plantean González y Poyo, «la lección es clara: una expansión del crédito interno demasiado rápida, en términos nominales, llevó a una reducción de los flujos reales de crédito, aun para el sector público» ²².

Finalmente, la crisis se ve también agudizada por la caída acelerada del comercio centroamericano. A pesar de los problemas vividos por el Mercado Común Centroamericano (MCCA) desde fines de los años sesenta, el comercio regional siguió aumentando en forma sostenida durante los años setenta, logrando una tasa de crecimiento anual del 14%, de manera que el volumen total de comercio en el interior del MCCA representaba en 1980 cuatro veces su nivel de 1970. Conforme los distintos países se veían enfrentados a crecientes dificultades financieras y políticas, se redujo su capacidad de pago, se deterioró seriamente la oferta de los países más afectados por la guerra y, no menos importante, se dificultaron seriamente las posibilidades de transporte regional de mercaderías. En consecuencia, la caída del comercio regional los años siguientes fue tan fuerte que su volumen de 1983 representaba apenas un 67% del correspondiente a 1980 ²³. En términos relativos la caída mayor fue la sufrida por Nicaragua, cuyas exportaciones a Centroamérica se redujeron en un 56%, para representar en 1983 sólo un 7,8% del valor total de sus exportaciones, comparado con un 17,3% tres años antes. En términos cuantitativos, sin embargo, fueron El Salvador, Costa Rica y Guatemala los que afrontaron la pérdida mayor ²⁴.

Las exportaciones salvadoreñas a Centroamérica cayeron en un 43%, pasando de representar un 41,1% del total exportado en 1980 a un 35,2% en 1983. Para Costa Rica, la reducción fue de un 30,8%, y la participación de sus exportaciones regionales en el total exportado pasó, en el mismo período, del 27% al 22,7%. Para Guatemala, si bien las exportaciones a Centroamérica siguieron representando un 27,5% de sus exportaciones totales, sí presentaron una caída equivalente al 23,6% de su valor máximo de 1980. Aunado a las dificultades ya comentadas de las exportaciones tradicionales, este descalabro del Mercado Común Centroamericano terminó de precipitar la crisis que, de distintas

formas, afectó a todos los países de la región, y que terminaría de debilitar, como veremos, el proceso de integración regional.

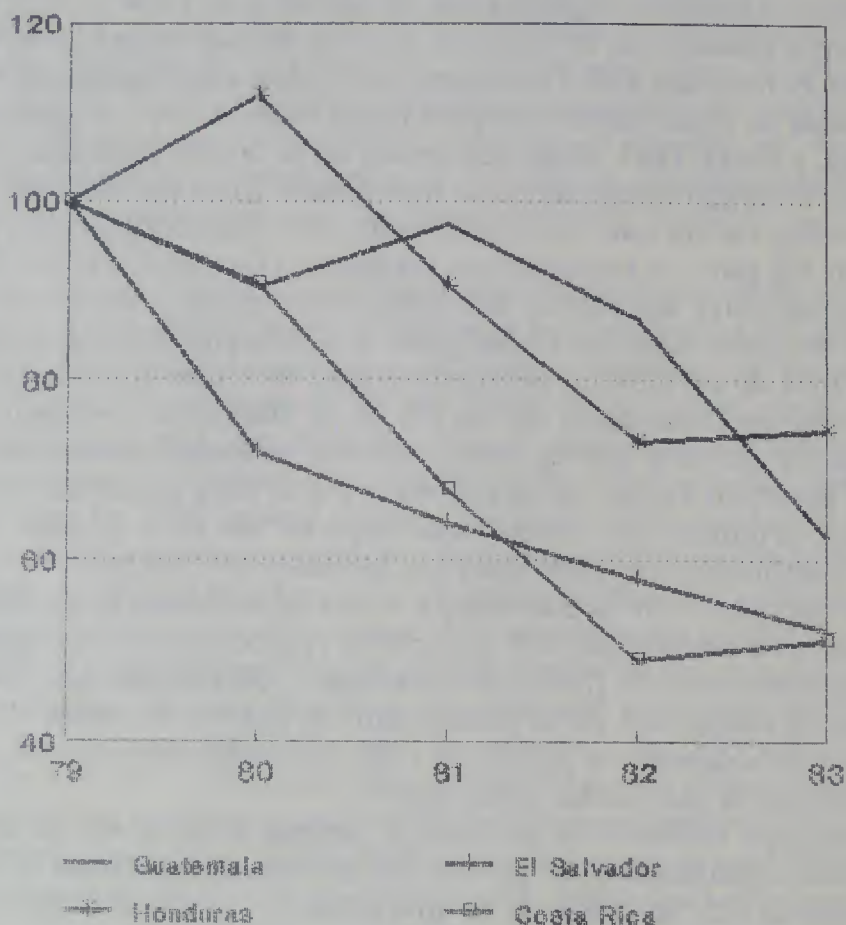
Al estallar los desequilibrios, prácticamente todos los países se vieron forzados a una primera etapa de «ajuste no controlado» típicamente recesivo. El indicador más simple —y a la vez más claro— de este aspecto de la crisis es el que se refiere a la evolución de la producción. Con la única excepción significativa en los años de 1974 y 1975, en que la economía hondureña se contrajo por los desastres naturales provocados por el huracán Fifi, Centroamérica había experimentado más de tres décadas de crecimiento continuo hasta llegar a 1978. A partir de ese momento, y hasta 1983, todos los países de la región presentaron tasas negativas de crecimiento durante uno o más años, siendo 1982 el año en que todos vieron caer su producción, para una contracción promedio de un 5% para la región en su conjunto. Con pequeñas variaciones cronológicas entre los países, las caídas en la producción fueron significativas en todos ellos: en El Salvador y Nicaragua la producción cayó en poco más de un 22% en términos reales; en Costa Rica, la caída fue de un 9,4%, en Guatemala de un 6%, y en Honduras —el país menos severamente afectado por la crisis— el PIB se redujo solamente en un 2,2% en términos reales. El deterioro fue aún más significativo en términos del producto per cápita, que cayó en un 19% en esos mismos años, y continuaría cayendo durante los años del ajuste. Nuevamente, la caída fue mayor en El Salvador y Nicaragua, donde el producto per cápita cayó en más de un 35% y un 38%, respectivamente, seguidos de Costa Rica con casi un 15% y de Honduras y Guatemala con un 11,5%. Y si bien la caída real de la producción se detuvo en todos los países —excepto Nicaragua— a partir de 1983, la caída del producto per cápita continuaría por varios años más ²⁵.

El carácter recesivo de la crisis se refleja además en un deterioro igualmente significativo de los niveles de inversión. Como se observa en el Gráfico 3.2, la caída de la inversión bruta fue dramática en El Salvador y Costa Rica, donde prácticamente se redujo a la mitad de su valor más alto de 1979; en Guatemala y Honduras la inversión cayó en más de una tercera parte y, finalmente, la caída fue menor en Nicaragua —un 15%— gracias al empuje inicial del período de reconstrucción nacional que siguió al derrocamiento del régimen somocista.

Este ajuste recesivo provocado por la crisis tuvo sin duda algún éxito en el campo de la estabilización de las finanzas externas, pero a costos muy altos y de dudosa utilidad cuando se miran desde una perspectiva que vaya más allá del corto plazo. A primera vista, en sólo dos años la crisis logró reducir el desequilibrio externo en casi todos los países del área: en Guatemala, el déficit comercial cayó de 570 a 142 millones de dólares, en El Salvador cayó de 236 a 151 millones de

Gráfico 3.2

Formación bruta de capital fijo
(a precios constantes, 1979 = 100)



Fuente: Gallardo y López, pág. 66.

dólares, en Honduras de 184 a 56 millones de dólares, y en Costa Rica se pasó de un déficit de 459 millones de dólares a un superávit de 73 millones de dólares²⁶. Estas mejoras, sin embargo, no sólo fueron de corta vida —como veremos luego— sino que resultaban de una contracción brutal y no sostenible de las importaciones, que cayeron en

promedio en más de un 30% entre 1979 y 1983 (en un 40% si excluimos a Nicaragua).

Por otro lado, esta contracción de las importaciones no era resultado de cambios en la necesidad o propensión por tales importaciones resultado de un proceso exitoso de sustitución de importaciones, sino de la contracción que afectaba a las economías de estos países, tanto en lo que se refiere a la producción como al consumo. En efecto, entre 1980 y 1983 el consumo total cayó en un 8% en términos reales para la región en su conjunto, caída que fue mucho mayor en El Salvador y en Costa Rica, con un 21% y un 16%, respectivamente, que en Guatemala y Honduras, donde el consumo total prácticamente se mantuvo constante. En términos del consumo por habitante, lógicamente, la caída fue notablemente mayor, reflejando el empobrecimiento general producido por la crisis.

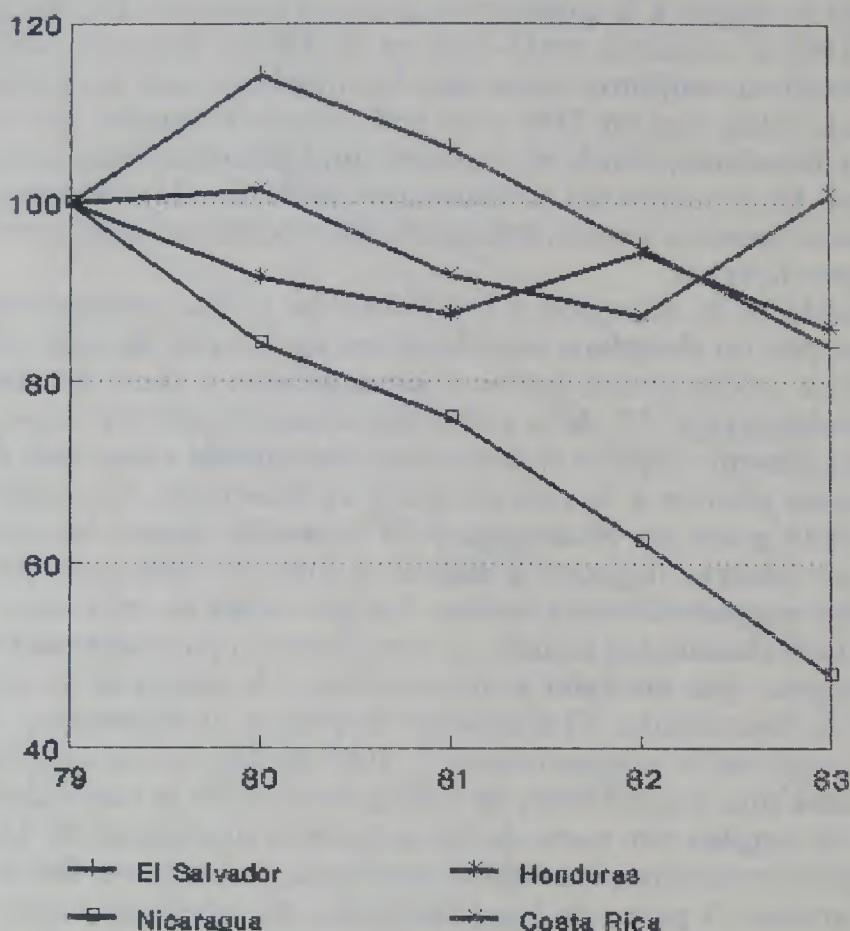
La caída de la inversión y la producción se vio acompañada, lógicamente, por un deterioro alarmante en los niveles de ocupación. En Costa Rica y Guatemala, países acostumbrados a tasas de desempleo abierto inferiores al 5% de la población económicamente activa, la crisis prácticamente duplicó el desempleo, llevándolo a una tasa del 10%, ligeramente inferior a la prevaleciente en Honduras. La situación fue mucho más grave en Nicaragua y El Salvador, donde los niveles de desempleo abierto llegaron a afectar a más del 20% y el 30% de la población económicamente activa. La gravedad de esta situación se aprecia más claramente cuando se complementa con información sobre el subempleo, que afectaba prácticamente a la mitad de la población laboral de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, y a una cuarta parte de la costarricense²⁷. Una de las consecuencias socioeconómicas más importantes de esta reducción en la capacidad de absorción de empleo por parte de los sectores tradicionales de las economías centroamericanas ha sido el acelerado crecimiento del sector informal urbano. A pesar de las dificultades metodológicas para definir y cuantificar el empleo informal, se ha estimado que —*grosso modo*— el peso promedio del sector informal en el empleo urbano centroamericano era de casi un 30% hacia 1982; el peso de la informalidad parecía ser menor en el área metropolitana de Costa Rica —un 23%—, mientras que en los restantes países oscilaba entre el 30% y el 40%²⁸.

Finalmente, el saneamiento financiero de estos años se acompañó de un severo empobrecimiento de la población, agravado en algunos países por procesos inflacionarios que, como muestra el Gráfico 3.3, provocó un deterioro significativo de los salarios reales.

En Guatemala el deterioro que se dio en estos años fue relativamente pequeño —5%—, pero en Honduras y Costa Rica la caída de los salarios mínimos alcanzó casi el 15% y en El Salvador superaba el 26%. La situación más dramática, sin embargo, es la que se vivía en

Gráfico 3.3

Evolución de los salarios reales
(1979 = 100)



Fuente: Gallardo y López, pág. 168.

Nicaragua, donde los salarios habían empezado a caer desde 1978, como resultado de la confrontación bélica, y continúan haciéndolo después, para una reducción que superó el 140% entre 1978 y 1983.

Lógicamente, aumentos en el desempleo, en el subempleo y la informalidad laboral, aunados a una reducción real en los ingresos de la

población ocupada, no podían sino redundar en un empobrecimiento de las poblaciones centroamericanas. En el caso de Costa Rica, donde la pobreza ha sido tradicionalmente menor que en el resto de la región, se estima que el porcentaje de la población viviendo bajo la línea de pobreza aumentó del 25% a más de un 40% como resultado de estos procesos; en Nicaragua este porcentaje aumentó del 61,5% al 68,7%; en Honduras pasó del 68,1% al 78,8%; en Guatemala, del 71,1% al 82,6%; y, en El Salvador, la población viviendo bajo la línea de pobreza aumentó de un 68,1% a un 86,9% de la población total. Los datos no pueden ser más elocuentes, y sin embargo lo son: un 64% de los guatemaltecos y más de la mitad de los hondureños y salvadoreños vivían, después de la crisis, en condiciones de miseria extrema ²⁹.

ORDEN EN EL AJUSTE: LOS PROGRAMAS DE ESTABILIZACIÓN

Conforme los desequilibrios se agudizaron hasta generar una situación crítica alrededor de 1982 —crisis que se constituyó de hecho en una especie de ajuste no controlado—, los gobiernos centroamericanos se vieron en la imperiosa necesidad de realizar, ahora en forma sistemática, ajustes de corte estabilizador. Con excepción de la Nicaragua sandinista, todos estos procesos de estabilización se han negociado con el Fondo Monetario Internacional (FMI); el Cuadro 3.3 muestra cómo entre 1979 y 1990 operaron quince de estos acuerdos, por un monto total cercano a los mil millones de Derechos Especiales de Giro (DEG), y si bien no todos llegaron a concluirse satisfactoriamente, sí marcaron claramente la dirección del proceso estabilizador. En algunos casos —siendo Costa Rica el ejemplo más conspicuo— las exigencias de estos convenios se vieron fortalecidas por las exigencias de otros organismos y agencias, como el Banco Mundial (BIRF) y la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), en un claro esquema de condicionalidad cruzada; en otros casos, como veremos, ha habido mayores contradicciones entre estas instituciones, lo que ha aumentado el margen de acción a los países en sus políticas de estabilización.

El lineamiento general de estos acuerdos busca, como objetivo directo, ajustar los desequilibrios financieros para que se corrijan las señales del mercado y, en consecuencia, las variables reales se tiendan a ajustar por sí mismas. Para lograr el ajuste de los desequilibrios financieros se propone, principalmente, contraer la demanda interna. La contracción de la demanda privada se enfrenta con devaluaciones del tipo de cambio, políticas monetarias y crediticias restrictivas, y políticas salariales austeras. La contracción de la demanda pública se

Cuadro 3.3

Acuerdos con el FMI negociados por los países centroamericanos
entre 1979 y 1990 (monto en millones de DEG)

País	Tipo de acuerdo	Aprobación	Terminación	Monto
Guatemala.....	Der. giro	Nov. 1981	Nov. 1982	19,1
	Der. giro	Ago. 1983	Dic. 1984	114,8
	Der. giro	Oct. 1988	Feb. 1990	54,0
El Salvador.....	Der. giro	Jun. 1980	Jun. 1981	10,8
	Der. giro	Jul. 1982	Jul. 1983	43,0
	Der. giro	Ago. 1990	Ago. 1991	35,6
Honduras.....	Serv. amp.	Jun. 1979	Jun. 1982	47,6
	Der. giro	Nov. 1982	Dic. 1983	76,5
	Der. giro	Jul. 1990	Jul. 1991	30,5
Nicaragua.....	Der. giro	Mayo 1979	Ago. 1979	34,0
Costa Rica.....	Der. giro	Mar. 1980	Jun. 1981	60,5
	Serv. amp.	Jun. 1981	Dic. 1982	276,8
	Der. giro	Dic. 1982	Dic. 1983	92,3
	Der. giro	Mar. 1985	Abr. 1986	54,0
	Der. giro	Oct. 1987	Mar. 1989	40,0
	Der. giro	Mayo 1989	Mayo 1990	42,0

Fuente: Joaquín Ferrán: Estabilización y Gestión Económica en Pequeñas Economías Abiertas: Experiencias Recientes de Centroamérica y el Caribe (mimeografiado, 1990) cuadro 7.

busca mediante una reducción global del gasto, la cual suele afectar fuertemente a los gastos de inversión y al gasto social.

Pero veamos más en detalle cómo procedieron estos ajustes en los distintos países.

Poniendo en orden las finanzas públicas

El elemento más característico de los procesos de estabilización que se han vivido en Centroamérica a partir de la crisis ha sido el control del déficit fiscal, enfatizando a su vez la austeridad en el gasto. Tanto el FMI como el BIRF y la AID han coincidido con los sectores empresariales centroamericanos en esta recomendación de austeridad fiscal,



3.2. NIÑO CAMPESINO.

lo cual, aunado a la indiscutible gravedad del problema, ha resultado en alianzas prácticamente invencibles a la hora de impulsar tales medidas. Aun así, el camino hacia el equilibrio fiscal se ha visto marcado por las particularidades de cada sociedad, y las dificultades de alcanzarlo se reflejan en el hecho de que ha sido ésta el área que ha provocado más rupturas en el cumplimiento de los convenios con el FMI.

Si bien el objetivo del equilibrio fiscal puede lograrse tanto vía reducción de gastos como vía expansión del ingreso —y el FMI ha estado anuente al uso de ambas vías—, la mayor parte de los intentos por aumentar la recaudación tributaria han fracasado en Centroamérica y, como veremos, la situación se ha vuelto aún más difícil por el elevado costo fiscal de los programas de promoción de exportaciones que han acompañado a los procesos de estabilización. Entre los esfuerzos por mejorar la recaudación tributaria podemos mencionar los que se dieron en Guatemala entre 1982 y 1983 para establecer un impuesto sobre el valor agregado que, sin embargo, no logró ni la tasa deseada ni llegó a cubrir a gran cantidad de bienes y, por el contrario, su negociación llevó a que debieran reducirse otros impuestos, como los que afectaban a las exportaciones. En 1984 se dio el establecimiento de un

impuesto temporal a los ingresos extraordinarios de las exportaciones de café en El Salvador, donde también se dieron aumentos en los impuestos selectivos de consumo y ventas. En Costa Rica, los paquetes tributarios aprobados en 1983 y 1988 estuvieron igualmente sesgados hacia los impuestos indirectos, y también se vieron acompañados por reducciones en otros tributos, especialmente en el impuesto sobre la renta y las cargas sobre las exportaciones, resaltando la reducción en el impuesto sobre las exportaciones de café y la eliminación del impuesto a la exportación que, como en otros países, benefició al sector bananero. Finalmente, aunque el gobierno sandinista contaba con un mayor poder para establecer la política tributaria que deseaba, los esfuerzos por aumentar sus ingresos se vieron limitados por la propia inestabilidad económica que se vivía en Nicaragua, ya que los aumentos nominales de la tributación eran más que superados por el proceso inflacionario; más aún, las reformas tributarias resultaron, como en el resto de los países, en un aumento de la participación de los impuestos indirectos.

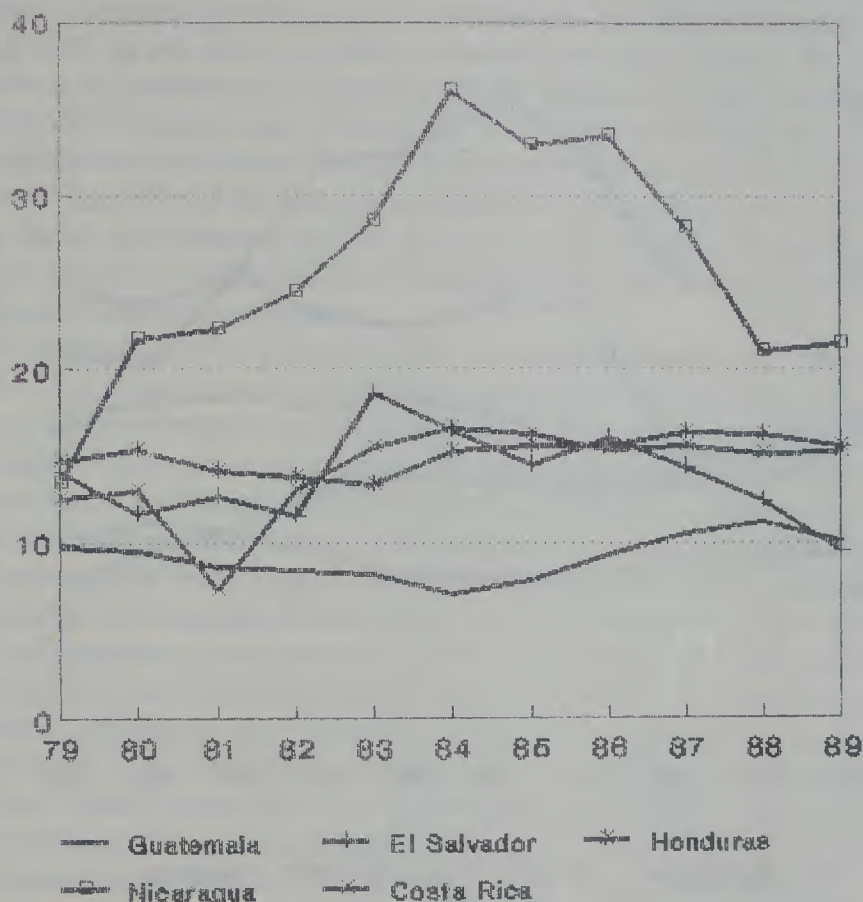
Las limitaciones de esos esfuerzos se reflejan en el Gráfico 3.4, donde se puede observar que los ingresos de los gobiernos centrales han tenido un comportamiento relativo bastante estable en los años ochenta, mostrando una cierta caída en los años de crisis, y recuperando luego sus niveles tradicionales de participación.

Honduras y Costa Rica presentan un ligero aumento en la participación de los ingresos tributarios, en tanto que El Salvador experimenta —a partir de 1983— una gran expansión de los ingresos no tributarios, asociados con financiamiento externo; en los tres casos, los ingresos del gobierno central oscilan alrededor del 15% del PIB durante la mayor parte del período de ajuste, participación que cae hacia el final de la década en el caso de El Salvador, hasta ubicarse en un nivel más característico en el caso guatemalteco, en el que los ingresos del gobierno central a duras penas llegan a representar el 10% del PIB, siendo aún menor el peso de los ingresos tributarios. El caso de Nicaragua es diferente, dado el carácter del proyecto político que se intentaba desarrollar, y que lógicamente se acompañaba de un crecimiento acelerado de la participación de los ingresos del gobierno central, que llegaron a representar un 36% del PIB en 1984. A partir de ese momento, sin embargo, dichos ingresos se reducen rápidamente en términos reales como producto de las dificultades afrontadas por ese país, que resultan en una desvalorización muy rápida de los tributos recaudados.

Donde sí se hizo un esfuerzo importante para aumentar los ingresos fue en la definición de los precios y tarifas de los servicios públicos. En efecto, aquí las presiones externas lograron avanzar hacia la eliminación de los déficit en las empresas públicas de servicio, muchas de las cuales pasaron incluso a situaciones excedentarias con las que contri-

Gráfico 3.4

Ingresos totales del gobierno central
(como porcentaje del PIB)



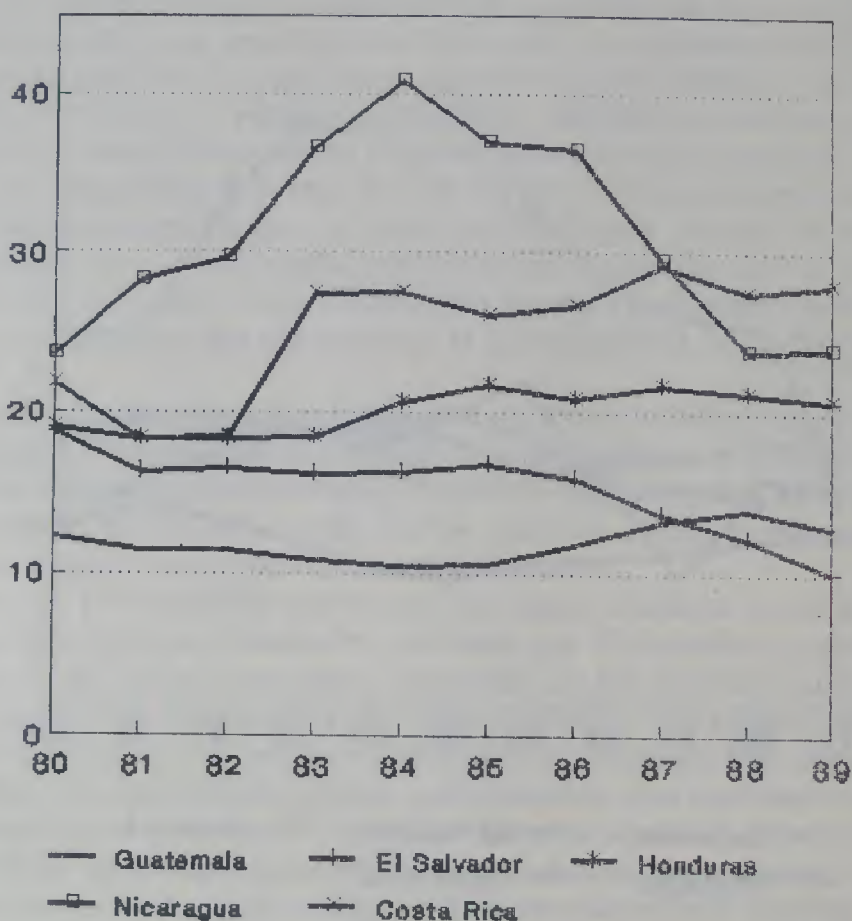
Fuente: Gallardo, pág. 107; Gallardo y López, pág. 143.

buían a aliviar el problema deficitario del sector público en su conjunto, si bien agravaban el costo social del proceso.

Como se aprecia en el Gráfico 3.5, el ejemplo más radical de esta transformación fue el de Costa Rica que, durante la Administración de Monge, aumentó la participación de los ingresos del sector público no

Gráfico 3.5

Ingresos del sector público no financiero
(como porcentaje del PIB)



Fuente: Ferrán, cuadros 8-12.

financiero de un 18,4% a un 27,4% del PIB en sólo un año, proporción que se mantiene desde entonces. Si bien el gobierno sandinista logró un extraordinario aumento inicial en los ingresos públicos, que llegaron a representar más del 40% del PIB en 1984, éste se desinfló rápidamente en los años que siguieron como efecto perverso de una infla-

ción que, en buena medida, fue atizada por el propio sector público nicaragüense. Después de una ligera caída inicial, los ingresos públicos se recuperan en Guatemala y Honduras, de manera que hacia finales de la década su participación en el PIB estaba apenas por encima de su nivel inicial; en el caso salvadoreño, finalmente, la década de los ochenta muestra una caída sistemática en la participación de los ingresos del sector público no financiero en el PIB, caída que se aprecia como más grave aún cuando tomamos en cuenta que, en esa década, también la producción salvadoreña se redujo en términos reales.

Pero si el ajuste por el lado de los ingresos ha sido en general poco significativo, no puede decirse lo mismo del ajuste vía gasto, cuya reducción ha sido el principal camino para avanzar hacia la estabilización fiscal en Centroamérica, y ha contado tanto con un fuerte apoyo de los sectores empresariales locales como de las principales fuentes de financiamiento externo.

Honduras fue el primer país centroamericano en establecer —en 1979— un convenio de facilidad ampliada con el FMI, y si bien las dificultades ya mencionadas que afrontó la región en esos años hicieron fracasar el convenio, el patrón del ajuste ya estaba sentado. En 1982, al asumir el gobierno Suazo Córdova, se dio a conocer un documento de la embajada de Estados Unidos que pasó a ser conocido como «Reaganomics para Honduras», y en el que se recomendaba, junto con la acelerada apertura de la economía y la promoción de las exportaciones no tradicionales, un proceso drástico de reducción del gasto público, centrado en el desmantelamiento del intervencionismo estatal y un agresivo programa de privatizaciones. A cambio de esto, y del apoyo hondureño a su estrategia político-militar en Centroamérica, Estados Unidos se comprometía a aportar una significativa ayuda financiera. La condicionalidad norteamericana se vio reforzada con la firma de un convenio *stand-by* con el FMI en octubre de ese mismo año, y la aprobación, en marzo, de un crédito por 100 millones de dólares por parte del Banco Mundial. A partir de ese momento, y hasta 1986, se agudizaron las contradicciones entre los organismos internacionales y el gobierno hondureño, que se vio imposibilitado de cumplir con los compromisos adquiridos. Paradójicamente, fue la importancia estratégica de Honduras en los conflictos políticos de la región la que le permitió cabalgar sobre estas contradicciones por más de tres años, en los cuales la AID privilegiaba sus objetivos militares sobre los objetivos de estabilidad económica y financiera. No fue sino a partir de 1986 que, finalmente, el gobierno hondureño empezó a ceder a las condiciones impuestas por sus fuentes de financiamiento externo, entre las que se contaban la ejecución de la ley para privatizar las empresas de CONADI y la racionalización del gasto de las instituciones autónomas y semiautónomas. Aun así, el progreso ha sido lento, ya que hasta mediados de

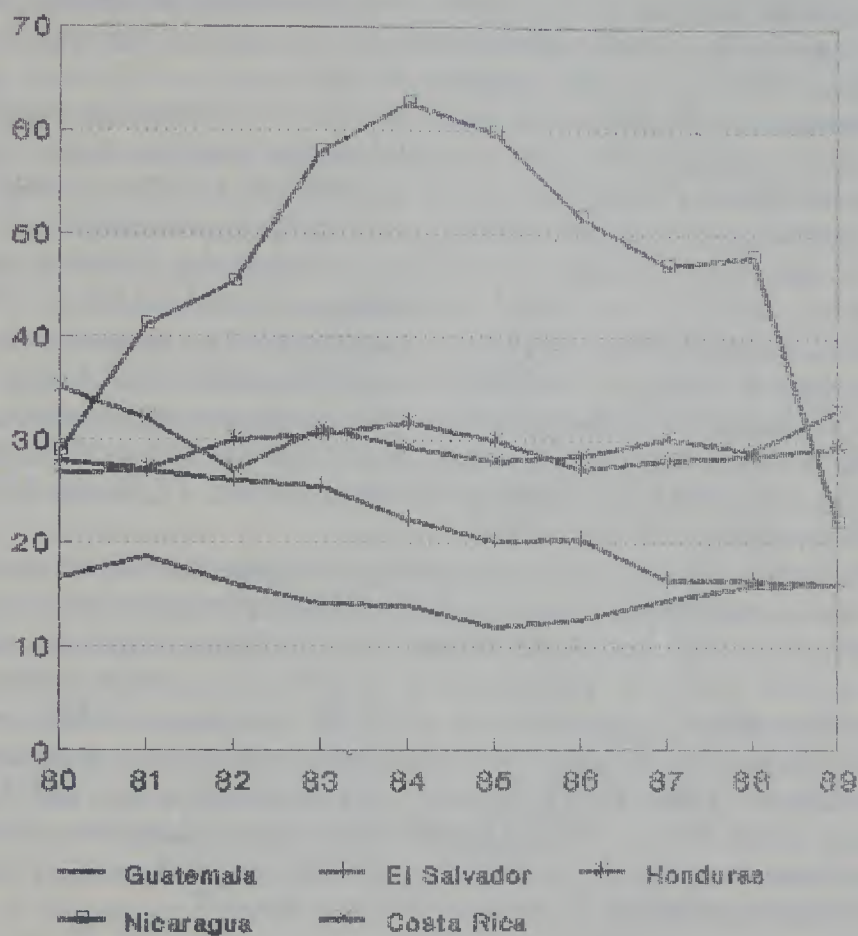
1989 sólo se habían privatizado diez de las treinta y cinco empresas programadas para tal fin, y el déficit fiscal sólo se redujo a cerca de un 7% del PIB a finales de la década ³⁰.

La presión sobre el gasto y la intervención del sector público fue mucho más fuerte y sistemática en el caso costarricense, donde efectivamente asumió la forma de una «condicionalidad cruzada» mediante la cual cada uno de los organismos envueltos ponía, como parte de sus condiciones, el cumplimiento de los compromisos con las otras entidades financieras. En diciembre de 1982 se estableció un convenio con el FMI, en 1984 se aprobó un primer Préstamo de Ajuste Estructural (PAEI) con el Banco Mundial, seguido por un segundo préstamo en 1988 y, durante toda la década el apoyo de la AID jugó un importante papel en la estabilización financiera costarricense. En consecuencia, se aprobó en 1984 la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público —conocida como Ley de Emergencia—, y de acuerdo con la cual se congeló el empleo del sector público al nivel de marzo de 1984; se retiró a todos los empleados del gobierno central con más de 65 años de edad; se autorizó a las instituciones públicas a pagar beneficios acumulados a sus empleados como un incentivo para que se trasladaran al sector privado; y se limitaron los aumentos salariales de manera que apenas compensaran los cambios en el costo absoluto de una limitada canasta básica salarial. A la vez, y con recursos aportados por la AID, se estableció un fondo especial para financiar la privatización de las empresas de CODESA de manera que pudieran venderse a bajo costo a inversionistas privados, cubriendo los fondos de AID la diferencia con el precio establecido por la Contraloría General de la República. Después de muchas dificultades, el proceso de venta de las subsidiarias de CODESA se fue concretando y, a finales de 1989 solamente restaba privatizar la empresa de fertilizantes (FERTICA) y la de cemento (CEMPASA). Y si bien no ha llegado a plantearse explícitamente el objetivo de privatizar los bancos estatales, las presiones internas y externas sí tuvieron éxito en la promoción del sector financiero privado, para lo cual también se contó con un notable apoyo efectivo por parte de la AID.

El Gráfico 3.6 muestra que, como resultado de este tipo de políticas, el peso relativo del gasto público se redujo hasta 1985 en tres países: en Guatemala la participación del gasto total del sector público en el PIB pasó de un 18,6% a un 12%; en El Salvador, se redujo de un 27% a un 20,2%; y en Costa Rica, a pesar de un ligero aumento en 1983, cayó de un 35,1% a un 28%, para estabilizarse alrededor de esa proporción, mientras que seguía reduciéndose en El Salvador hasta llegar a apenas un 16% del PIB en 1989, y volvía a crecer en Guatemala con la Administración de Vinicio Cerezo, llegando también a un 16% del PIB en 1989. En Honduras, la participación del gasto público en el PIB

Gráfico 3.6

Gasto del sector público no financiero
(como porcentaje del PIB)



Fuente: Ferrán, cuadros 8-12.

siguió creciendo hasta llegar a un 31,7% del PIB en 1984, y es sólo a partir de ese año que se impone la austeridad fiscal, de manera que para 1989 esta proporción había bajado ya a 23,8%. Algo similar, aunque en distintas magnitudes, ocurrió en Nicaragua, donde la participación del gasto público en el PIB alcanzó un 62% en 1984, para caer a

partir de entonces hasta representar un 47,9% en 1988. Si se toma en cuenta que, en esos años, el PIB nicaragüense no sólo no creció, sino que disminuyó en un 16%, es posible apreciar la reducción del gasto público en su verdadera magnitud: cayó en un 60% en términos reales ³¹.

Estas reducciones del gasto público, sin embargo, pueden ser engañosas si no se separan sus componentes. En efecto, la verdadera reducción del gasto ha estado concentrada en una brutal contracción de la inversión pública, y no del gasto corriente.

Solamente en El Salvador encontramos una reducción significativa y sistemática en el gasto corriente del sector público, cuya participación en el PIB se reduce del 18,4% en 1982 al 11,7% en 1989. En los demás países lo que encontramos son más bien aumentos en la participación del gasto corriente en el PIB: aumentó del 20,6% al 26,4% en Costa Rica, del 9,9% al 12,8% en Guatemala, del 17,4% al 18,7% en Honduras, y del 35,1% al 40,4% en Nicaragua. Los gastos en inversión pública, por el contrario, sufrieron recortes drásticos en todos los países: en Guatemala, la participación de los gastos públicos de capital en el PIB cae del 8,4% al 3%; en El Salvador cae del 9,6% al 4,3%; en Honduras, del 12,5% al 7,4%; en Nicaragua, del 17,6% al 7,5%; y en Costa Rica, del 11,2% al 5,6% ³².

Finalmente, las restricciones presupuestarias se reflejan con dramatismo en los escuálidos presupuestos sociales que caracterizan a la mayor parte de los países de la región. En términos relativos, este fenómeno es más grave en Guatemala y El Salvador, donde los gastos en educación y salud representaron, en 1986, apenas un 2,5% y un 3,3% del PNB respectivo, lo cual es prácticamente el mismo porcentaje que alcanzaban en 1960. En Honduras, esta proporción fue del 7,6%, del 10,1% en Costa Rica y del 12,7% en Nicaragua, dato este último que hay que tomar con cautela dada la caída de la producción y los ingresos que experimentaba Nicaragua en esos años ³³.

Restringiendo la demanda interna

Como se dijo, el segundo elemento que caracteriza los procesos de estabilización consiste en promover un manejo cauteloso de la demanda interna vía consumo privado. Ahora bien, ¿qué sentido tiene una política de restricción del consumo interno en países donde más de la mitad de la población vive en condiciones de pobreza extrema? Excepto en Costa Rica, como vimos, en ninguno de los países centroamericanos se habían vivido procesos prolongados y significativos de mejoras salariales, o incrementos sostenidos en el consumo per cápita (privado o público); por el contrario, si en algún país centroamericano se había

generado un desequilibrio entre el carácter de su estructura productiva —típicamente periférica— y su estructura social, era en Costa Rica.

Así, mientras la urgencia de la estabilización fiscal era un elemento común a todas las economías centroamericanas, la contracción de la demanda interna se convertía, desde el punto de vista de la ortodoxia económica, en un objetivo particularmente importante para el proceso de estabilización financiera en Costa Rica, de la misma forma que la estabilización política era un aspecto crucial de los procesos que se vivían al norte del río San Juan. Ésta podría ser una de las causas de que los organismos financieros internacionales hayan puesto mayor presión en Costa Rica para que ajustara el tipo de cambio, los salarios reales y la demanda interna, mientras que en países como El Salvador estaban dispuestos a hacer la vista gorda en estos temas a cambio de ajustes en la esfera política. En cada caso estarían atendiendo lo que consideran el «desequilibrio principal».

Con el objeto de ajustar hacia la baja el consumo privado y hacer frente por esta vía al desequilibrio del sector externo, los procesos de estabilización tienden, en primer lugar, a promover la devaluación del tipo de cambio real. Junto al manejo de los precios externos, la política de contracción de la demanda interna intenta controlar el consumo mediante restricciones a los ingresos de los agentes económicos. La contracción de los salarios reales tiende a ser, junto con la restricción del crédito, la principal consecuencia de estos procesos, ya que de lo contrario —se argumenta— el efecto de la devaluación se pierde en una carrera inflacionaria.

En Centroamérica, Costa Rica fue el único país que siguió desde un principio una política cambiaria ortodoxa. Después de dos años de férrea oposición gubernamental a tal medida, y cuando el déficit comercial llegó a representar más de la mitad del valor total de las exportaciones, la Administración de Carazo no encontró más opción que decretar la flotación del colón en 1980. Esta medida, que buscaba facilitar la firma de un nuevo convenio con el FMI, tuvo un impacto dramático al generar una devaluación nominal superior al 500% en menos de dos años: más que «flotar» el colón parecía hundirse velozmente, provocando una espiral inflacionaria que competía con la devaluación, una mayor especulación financiera —con la consiguiente fuga de capital— y agravando las tendencias recesivas del ajuste. A partir de 1982, la Administración de Monge logró controlar los mercados cambiarios, unificándolos, y estableciendo un sistema de minidevaluaciones que fue aceptado por el FMI, y que buscaba mantener la neutralidad del tipo de cambio. Con el sistema de las minidevaluaciones el colón se recuperó parcialmente, hasta alcanzar en 1983 un 85% de su valor original, y devaluándose luego gradualmente, de manera que hacia 1990 el valor real del colón era un 60% de su valor de 1980 ³⁴.

En un primer momento, cuando el impacto de la crisis fue mayor, los niveles de vida de la población costarricense sufrieron grandemente. Como vimos más arriba, aumentó el desempleo, los salarios perdieron una cuota significativa de su poder adquisitivo, y aumentó en forma alarmante el porcentaje de la población viviendo en condiciones de pobreza. A partir de 1982, si bien se mantuvo un enfoque relativamente ortodoxo en la política cambiaria, no se hizo otro tanto con el control de la demanda interna, manteniendo el carácter recesivo que suelen tener los procesos de ajuste estructural, sino que se promovió un ajuste heterodoxo de tipo expansivo.

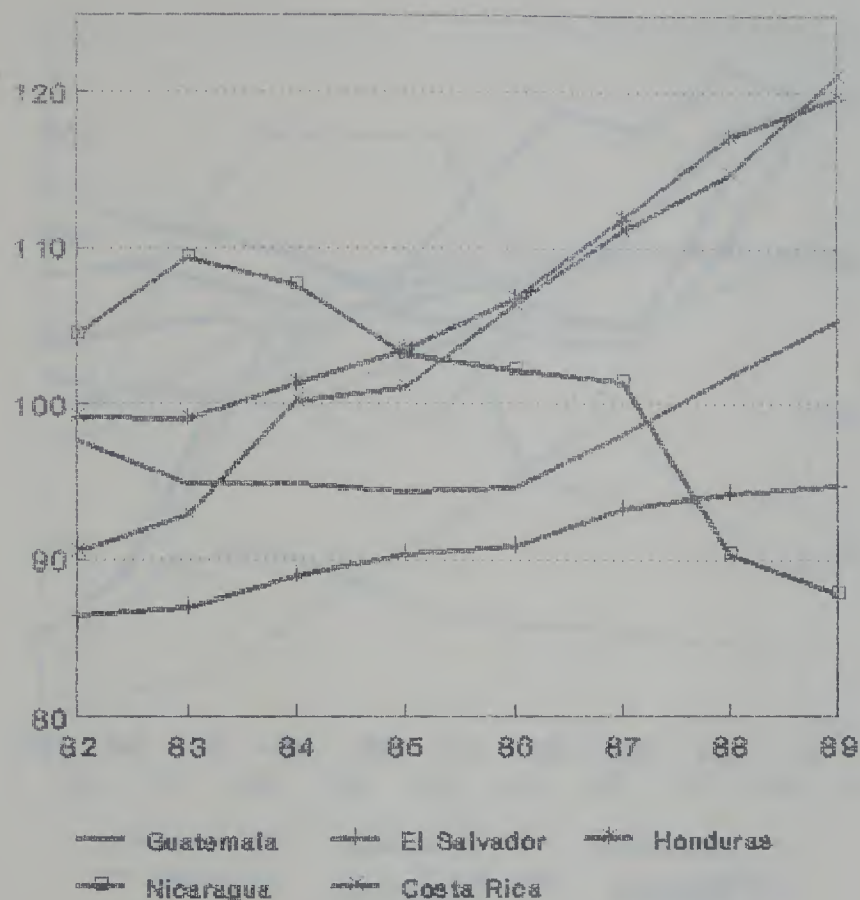
Como se aprecia en los Gráficos 3.7 y 3.8, después de la drástica caída que sufrió el PIB entre 1980 y 1982, la producción costarricense se recuperó rápidamente, creciendo a un ritmo anual del 4,5% a partir de 1983 y mostrando incluso una tasa de crecimiento positiva en el producto per cápita —si bien éste no lograba aún recuperar los niveles previos a la crisis—. Los Gráficos 3.9 y 3.10 (A y B) son especialmente esclarecedores del carácter heterodoxo del proceso de ajuste costarricense, ya que muestran la combinación de salarios reales que crece hasta recuperar el poder adquisitivo perdido con la crisis, con tasas de desempleo que se reducían hasta alcanzar uno de los niveles más bajos de la historia de ese país —un 3,8% de la PEA.

Igualmente, tanto el consumo como la inversión se recuperaron durante el propio período de ajuste, llegando incluso a superar globalmente los niveles alcanzados antes de la crisis aunque, es importante señalarlo, todavía a la altura de 1989 no se había recuperado totalmente el consumo por habitante de una década atrás. Finalmente, y a pesar de las políticas de austeridad fiscal que caracterizan al proceso de ajuste estructural, el gasto social del sector público costarricense no sólo detuvo su deterioro, sino que empezó a recuperar parte de lo perdido con la crisis. En 1982 el gasto social había caído a un 70% del valor alcanzado antes de la crisis, a partir de ese momento volvió a crecer de manera que, para 1989, ya había alcanzado casi un 95% de su antiguo valor³⁵.

La ortodoxia cambiaria, al mantenerse dentro de un esquema gradualista de minidevaluaciones, y combinarse con una política de ajuste expansiva y con la recuperación tanto de los salarios reales como de una porción importante del gasto social, no llegó a agravar ni consolidar el empobrecimiento asociado a los años de ajuste involuntario provocado por la crisis. Por el contrario, Costa Rica logró durante esta década que la pobreza volviera a sus niveles históricos y atípicos para la región: a la altura de 1988, se estima que el porcentaje de la población viviendo bajo la línea de pobreza se había reducido de más del 40% en los años de crisis al tradicional 25% de fines de los años setenta. Como se afirma en un reciente informe del Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC):

Gráfico 3.7

Producto Interno Bruto (1980-1989)

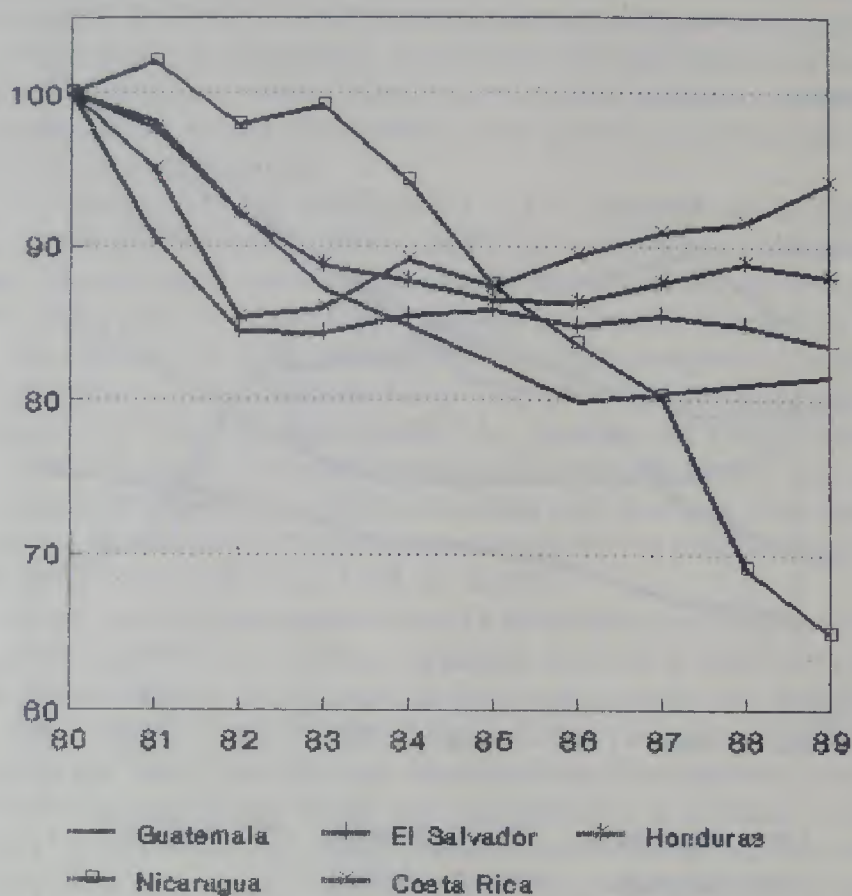


Fuente: CEPAL, Estudio Económico de América Latina y el Caribe.

La crisis de los ochenta ha permitido dejar claramente establecida la importancia que tiene un conjunto de instituciones del Estado costarricense que le diferencian del resto de los países de la región y que permitieron llevar a cabo una estabilización económica rápida y profunda con un mínimo de costo social que fue equitativamente distribuido entre los principales grupos sociales del país: elevado gasto social en educación, salud, vivienda, trabajo y seguridad social ³⁶.

Gráfico 3.8

Producto Interno Bruto per cápita (1980-1989)

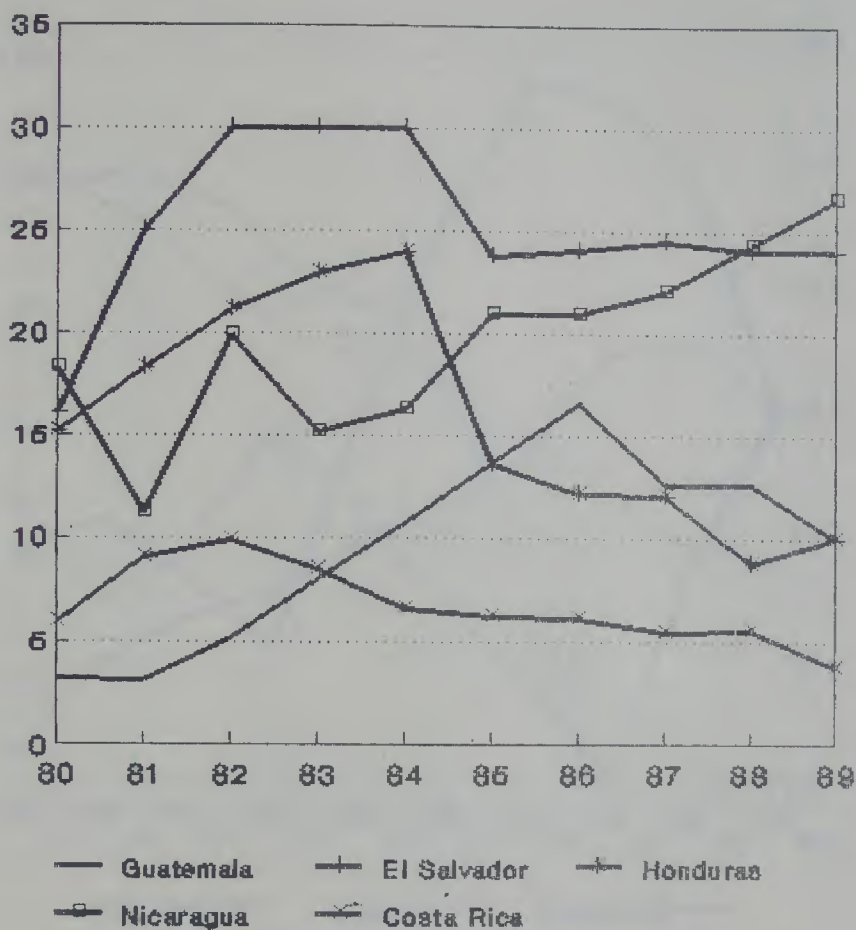


Fuente: CEPAL, Estudio Económico de América Latina y el Caribe.

En los demás países, el desequilibrio externo se combatió más por medio de un efectivo control de la demanda interna y restricciones a las importaciones —incluyendo tipos de cambio múltiples— que por medio de una devaluación abierta. Honduras representa el caso extremo, negándose sistemáticamente, y hasta 1989, a utilizar la devalua-

Gráfico 3.9

Desempleo abierto (como porcentaje de la PEA)

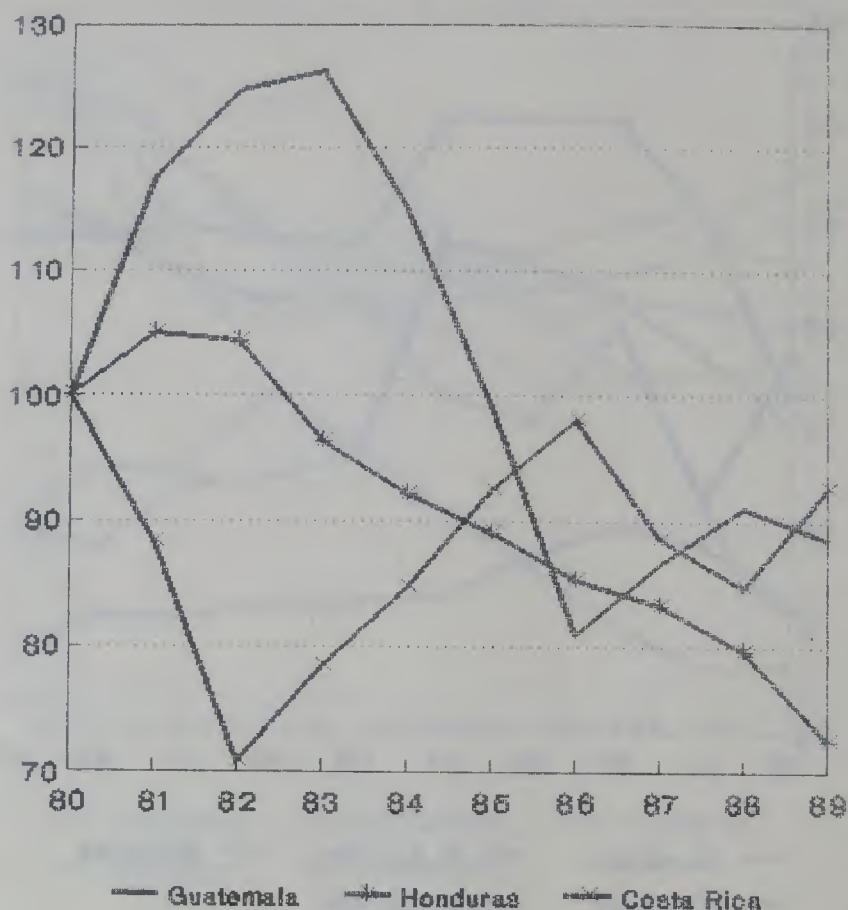


Fuente: Gallardo, pág. 153.

ción del Lempira como parte de la política de estabilización. En su lugar, el desequilibrio externo se combatió, primero, mediante severas restricciones cambiarias, y luego, mediante un sistema de tasas paralelas y retenciones de divisas. A partir de 1988 se establecieron los Certificados Transferibles de Opción a Divisas por Exportación (CETRAS)

Gráfico 3.10A

Salarios mínimos reales
(1980 = 100)

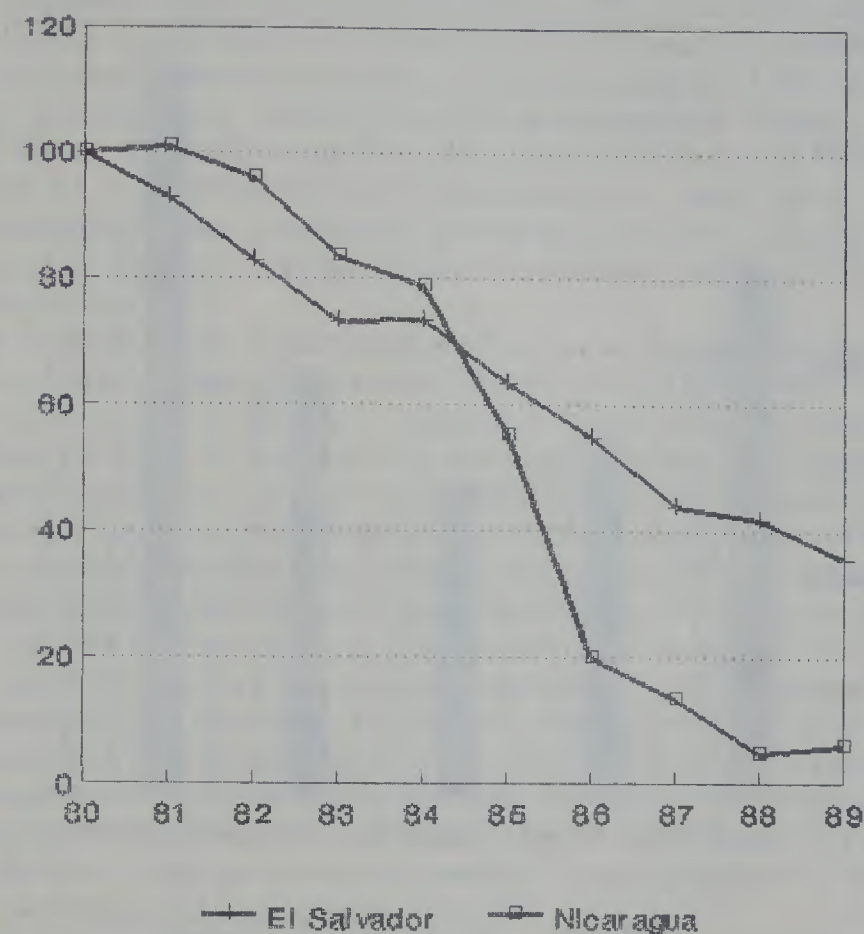


Fuente: CEPAL, Estudio Económico de América Latina y el Caribe.

que, al negociarse a precios de mercado negro, constituían un claro avance hacia la devaluación. Conforme aumentaba la cobertura de los CETRAS, se reducía el control que el Banco Central podía ejercer sobre el mercado de divisas; se estima que a principios de 1989 este control no superaba el 45% de las divisas del país³⁷. De hecho, el tipo de

Gráfico 3.10B

Salarios mínimos reales
(1980 = 100)



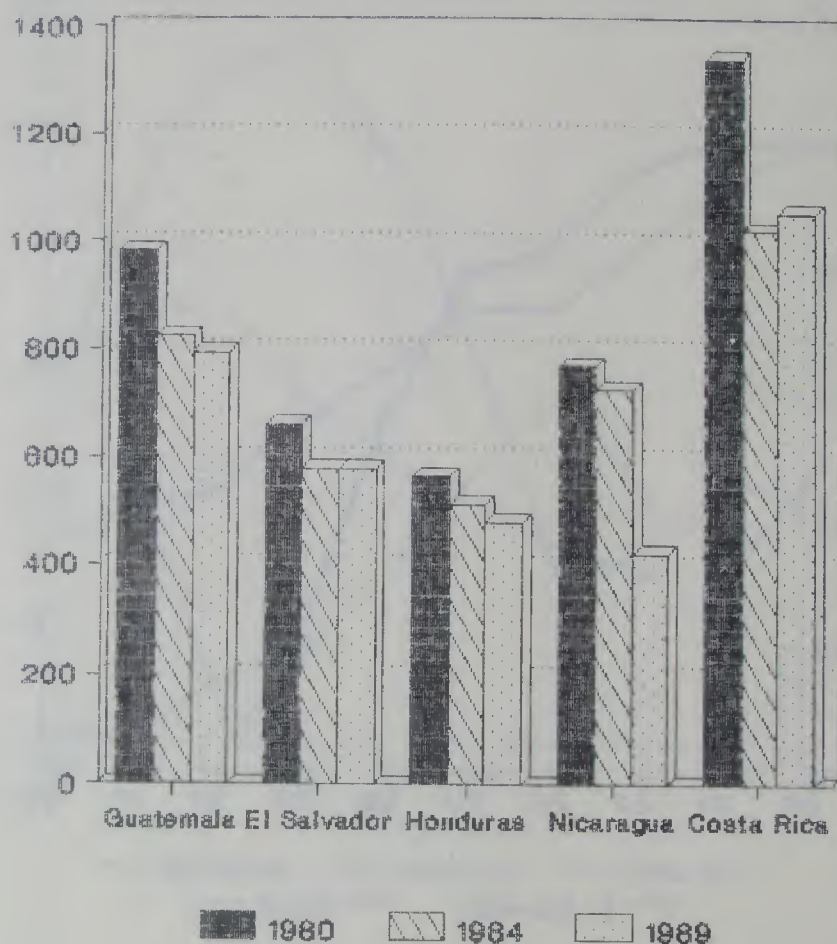
Fuente: CEPAL, Estudio Económico de América Latina y el Caribe.

cambio se apreció en términos reales desde 1979 hasta 1984, cayendo a partir de entonces y —en especial— consolidándose esta caída con la devaluación de finales de 1989.

Honduras, como vimos, fue el país cuya producción se vio menos severamente afectada con la crisis, cayendo apenas en un 2,2% entre

Gráfico 3.11

Consumo por habitante (1980, 1984, 1989)
(dólares de 1980)



Fuente: Gallardo, pág. 28.

1980 y 1982. A partir de 1983, como se aprecia en el Gráfico 3.7, el PIB hondureño creció a una tasa promedio anual del 3,3%, de manera que en 1989 superaba ya en un 20% su nivel de 1980. Como en el resto de la región, la recuperación del PIB per cápita ha sido más lenta, y a la altura de 1989 todavía mostraba un faltante del 12% con respecto del

producto por habitante de 1980. Si bien el crecimiento de la producción también se vio acompañado por una reducción de los niveles de desempleo, éstos seguían siendo altos, ya que afectaban al 10% de la PEA en 1989, y no se vieron complementados —como en Costa Rica— por una recuperación de los salarios reales sino que, tal y como se aprecia en los Gráficos 3.10, éstos siguieron deteriorándose durante los años de ajuste, hasta caer a menos de un 78% de su valor máximo de 1979. Como consecuencia el consumo creció más lentamente que el producto, aumentando a una tasa promedio anual del 1,9%, de manera que el consumo por habitante siguió reduciéndose después de 1984 hasta llegar, en 1989, a un 85% del nivel alcanzado diez años antes (Gráfico 3.11). A diferencia de lo que ocurría en Costa Rica, pues, en Honduras la política económica no lograba revertir durante los años de ajuste el impacto empobrecedor de la crisis sino que, incluso, lo profundizaba.

En Guatemala, la devaluación no fue una de las condiciones exigida en los convenios negociados con el FMI en 1981, 1982 y 1983. La situación del mercado de divisas se deterioró hasta alcanzar niveles preocupantes en 1984, lo que agudizó los conflictos internos alrededor de la política cambiaria, y provocó la legalización del mercado negro de divisas y el establecimiento, de hecho, de un sistema de cambios múltiples que significó una devaluación real de un 35%. El gobierno, sin embargo, siguió oponiéndose a una devaluación formal, y no fue hasta 1985 que el FMI empezó a insistir seriamente en que la devaluación fuera parte de las medidas estabilizadoras. En consecuencia, a partir de 1986 se redujo el sistema de cambios múltiples, hasta unificar completamente el tipo de cambio en 1988, legalizando así una devaluación que terminaría de consolidarse en 1989, cuando el dólar se cotizó oficialmente a 3,16 quetzales, comparado con el tipo oficial de 2,50 quetzales de 1987, 1,88 en 1986 y la paridad de un quetzal por dólar que había permanecido incólume hasta 1985.

El mayor impacto inflacionario de la política cambiaria guatemalteca se sintió en los años 1985 y 1986, cuando se vivió una devaluación *de facto* que alteraba una historia de más de medio siglo de tipos de cambio fijos; en consecuencia, el aumento de los precios al consumidor fue de 31,5% y 25,7% respectivamente. En los dos años siguientes, cierta revaluación del quetzal y una activa política de control de precios permitieron mantener el proceso inflacionario bajo control, con aumentos de precios que no superaban el 15% anual, pero la nueva devaluación de finales de la década volvió a atizar la inflación, de manera que en 1989 el índice de precios al consumidor volvió a mostrar un aumento superior al 20%. A pesar de que los salarios reales lograron una leve recuperación en los años finales de la década, el balance general que se muestra en los Gráficos 3.10 es claramente negativo, ya que para

1989 los salarios mínimos reales se encontraban por debajo de su nivel más alto en un 33%. La caída de los salarios reales se veía agravada por el estancamiento de la producción y el aumento del desempleo, que siguió hasta 1986, y sólo se recupera lentamente a partir de entonces, con una producción que crece a una tasa promedio anual del 3,8%, y una tasa de desempleo abierto que se reduce hasta alcanzar un nivel semejante al de Honduras, de un 10% de la PEA. Lógicamente, el producto —y el consumo— por habitante muestran una evolución mucho más preocupante, ya que para 1989 se encontraban casi un 20% por debajo de su nivel de 1980. Al igual que en Honduras, el proceso de ajuste guatemalteco no logra compensar, sino que más bien contribuye a profundizar el empobrecimiento causado por la crisis, el cual, como vimos, se agregaba a niveles de pobreza que, de por sí, eran ya alarmantes a finales de los años setenta. Los noventa se inician, pues, con más de un 80% de la población guatemalteca sufriendo una vida de pobreza.

En El Salvador y Nicaragua la situación fue aún más difícil, pues la política cambiaria y el manejo de la demanda interna se vieron claramente afectados por los conflictos políticos y militares de esos años. En El Salvador, la devaluación que se dio en 1982, cuando los bancos comerciales e hipotecarios fueron autorizados para comprar y vender dólares al precio vigente en el mercado negro, apenas estabilizó la sobrevaluación que se venía dando desde la década de los setenta en el tipo de cambio real. Tal y como había sucedido en Costa Rica, esta devaluación tuvo un fuerte impacto inflacionario que terminó por anular los efectos de la devaluación nominal. Con mayor inflación, un mayor déficit fiscal y unas reservas internacionales que seguían reduciéndose, el gobierno salvadoreño optó por echar marcha atrás, limitando el mercado paralelo de divisas; en esta decisión, como plantean Rivera y Sojo, «la guerra parece haber tenido un papel central, ya que la fuga de divisas, y en general el desorden imperante en el mercado cambiario, dificultaban su conducción política»³⁸. En consecuencia, el tipo de cambio volvió a elevarse rápidamente, y fue sólo durante el gobierno de Duarte cuando, bajo fuertes presiones de AID y de FUSADES³⁹, se unificó el tipo de cambio concretando una efectiva devaluación real del 25%. La medida, sin embargo, fue de corto aliento: a partir de 1986 el colón volvió a sobrevalorarse rápidamente.

En el contexto de un grave conflicto político-militar, el impacto de estas políticas cambiarias erráticas se agravaba por la incapacidad de la economía salvadoreña para recuperar el crecimiento perdido. En efecto, como se aprecia en los Gráficos 3.7 y 3.8, hacia finales de la década el PIB salvadoreño seguía por debajo de su nivel máximo en más de un 6% y, en términos per cápita, apenas si alcanzaba un 71% del valor que había ostentado diez años antes. El impacto de los con-

flictos internos en esta contracción de la producción puede apreciarse en la estimación de los daños que les son directa o indirectamente atribuibles, y que superan los mil millones de dólares para la década de los ochenta, lo cual equivale prácticamente al total de las importaciones de un año en la economía salvadoreña. Otros efectos de estos conflictos se aprecian en el deterioro de los servicios sociales y económicos prestados por las instituciones públicas: se calcula, por ejemplo, que más de seiscientas escuelas han sido cerradas en áreas de conflicto de las que más de medio millón de personas ha emigrado; la presión adicional que esto impone sobre el resto del aparato educativo ha tenido que afrontar otra cruda realidad, ya que en estos años el gasto público en educación ha caído de un 1,5% a apenas un 0,5% del PIB ⁴⁰.

Lógicamente, y como se aprecia en el Gráfico 3.9, la contracción productiva y el ambiente de guerra civil se confabularon para mantener la desocupación a niveles alarmantes: prácticamente una cuarta parte de la población económicamente activa del país ha estado desocupada durante esta década, llegando esta proporción en algunos momentos a más del 30%. Al combinarse con una inflación promedio anual cercana al 25% durante la mayor parte de la década, la evolución de la economía salvadoreña provocó un notable deterioro de los salarios mínimos reales que, como muestran los Gráficos 3.10, cayeron sistemáticamente hasta representar, en 1989, apenas un 53% de su valor real de 1980. Así, no es de extrañar que la proporción de la población salvadoreña viviendo en condiciones de pobreza aumentara velozmente, llegando a un 87% ya en 1985 —el porcentaje más alto de la región.

El análisis del caso nicaragüense es especialmente interesante, ya que si bien no existe una política explícita de contraer la demanda interna —todo lo contrario— ni la intención de utilizar la política cambiaria como un instrumento para restringir el acceso a bienes importados y promover las exportaciones, Nicaragua termina, sin embargo, con resultados cualitativamente muy semejantes a los del resto de la región, aunque cuantitativamente el deterioro que esto provoca es, como veremos, mucho mayor.

Respecto a la política cambiaria tenemos que, en los primeros años de la revolución, tendió a provocar una sobrevaloración del córdoba y la consiguiente expansión de las importaciones, que se hacía posible además por el acceso a financiamiento externo que se tuvo en esos años. Conforme esta financiación se reduce, la viabilidad del proyecto sandinista sufre también, ya que desaparece la posibilidad de seguir elevando el consumo de masas en el contexto de una economía mixta que, por razones económicas y políticas, se encontraba en franca recesión. A pesar de las grandes devaluaciones que se vivieron en Nicaragua a partir de 1985, y del porcentaje cada vez mayor de las exportaciones no tradicionales que se permitió transar en el mercado libre, el

tipo de cambio seguía sobrevaluándose constantemente en términos reales, convirtiéndose así en resultado y causa a la vez de un acelerado proceso inflacionario. En 1987, el tipo de cambio del mercado libre era casi 180 veces más alto que el oficial; esta diferencia sólo pudo reducirse con las brutales devaluaciones de 1988 y 1989, que llevaron el tipo de cambio oficial de 0,07 a casi 16.000 córdobas nuevos por dólar, con lo que se llegó a una situación en la que el tipo de mercado libre superaba al oficial en apenas un 25%.

A esta política cambiaria se le agrega una difícilísima situación fiscal para generar una presión insoportable sobre los niveles de precios. En efecto, a pesar de todos los esfuerzos por reducir el desequilibrio fiscal, los éxitos son insignificantes dada la magnitud del problema: el déficit del gobierno central representaba más de un 21% del PIB en 1984 y 1985, se redujo a un 16% en los dos años siguientes, para volver a incrementarse drásticamente en 1988, cuando llegó a representar un 26% del PIB; el déficit global del sector público se ubicaba, para entonces, muy por encima del 50% del PIB. Conforme los desequilibrios financieros se volvían cada vez más inmanejables, el gobierno sandinista se vio empujado hacia un proceso de ajuste eminentemente ortodoxo, sólo que aplicado sin los recursos externos con que los organismos financieros internacionales adoban sus propuestas de estabilización y ajuste. Como bien ha señalado Carlos Vilas, si el enfoque del FMI es «fondos con condicionalidad», el enfoque sandinista fue «condicionalidad sin fondos»⁴¹. Todo esto, lógicamente, tenía como telón de fondo una guerra económica y militar que no buscaba el derrocamiento directo del régimen sandinista sino, precisamente, su desgaste económico y popular. Se estima que entre 1980 y 1989 el embargo norteamericano provocó pérdidas a Nicaragua por un monto superior a los mil millones de dólares, a los que se agregan otros mil cuatrocientos millones como resultado de las pérdidas de producción y propiedad resultantes de la guerra misma. Estos 2.400 millones de dólares representan —*grosso modo*— el valor de las importaciones nicaragüenses de los últimos tres años.

En este contexto no es por tanto de extrañar que, con niveles de producción decrecientes, una política cada vez más ortodoxa de liberalización de precios y control de salarios, y una creciente austeridad fiscal, los desequilibrios financieros resultaran en un gravísimo proceso de «estanflación». Nicaragua experimentó en la segunda mitad de la década el mayor proceso inflacionario del continente, con un aumento de precios superior al 33.000% en 1988. Al mismo tiempo, como muestra el Gráfico 3.7, la producción caía en términos reales a una tasa promedio anual del 3,4%, de manera que el PIB de 1989 representaba apenas un 84% del PIB de 1984, y un 73% del PIB de 1975. Lógicamente, esta contracción era mucho más marcada en términos del producto

por habitante que, como muestra el Gráfico 3.8, cayó a un 67% de su valor de 1980 y —lo cual es aún más grave— a menos de la mitad del valor que tenía en 1975.

Como resultado de esta contracción, podemos apreciar en el Gráfico 3.9 cómo más de una cuarta parte de los nicaragüenses se encontraba desocupada a lo largo de la década, en tanto que otra cuarta parte estaba integrada en las fuerzas armadas y, aquellos que seguían activos en la producción, no lograban generar ni el excedente ni los ingresos necesarios para avanzar en una dirección esperanzadora. Paradójicamente, una experiencia revolucionaria que se inició con el objetivo explícito de mejorar rápidamente los ingresos y las condiciones de vida de las masas nicaragüenses se vio doblegada y forzada a aplicar, por su cuenta, la política de restricción de los ingresos y el consumo popular más brutal de la región: se estima que, entre 1984 y 1988, las remuneraciones reales de los trabajadores nicaragüenses cayeron en un 94%, es decir, a finales de la década estas remuneraciones representaban apenas un 6% del valor que tenían a inicios del proceso sandinista.

Se estima que, a la altura de 1985, un 69% de los nicaragüenses estaba viviendo en condiciones de pobreza; y es probable que el porcentaje fuera significativamente mayor a finales de la década. Aun así, y a pesar de todo, el impacto de las políticas redistributivas y del gasto social parece haber permitido mitigar al menos una parte del impacto de este brutal empobrecimiento, como se refleja en el análisis del índice de desarrollo humano realizado en 1990 por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que ubica a Nicaragua en una mejor posición que Guatemala, Honduras y El Salvador, siendo sólo superada por los niveles de calidad de vida de Costa Rica, tal y como se resume en el Cuadro 3.4, que permite además comparar con otros países la situación de los centroamericanos.

DE LA DESINTEGRACIÓN A LA APERTURA

Uno de los resultados tanto de la crisis como de los mismos procesos de estabilización y ajuste que la han acompañado es la tendencia prácticamente generalizada a enfatizar la apertura de las economías centroamericanas. En realidad, éstas siempre han sido economías abiertas, como se evidencia de su dependencia de las importaciones de insumos y bienes de consumo manufacturados y las exportaciones de bienes tradicionales como el café y los bananos. De lo que se trata, pues, no es de abrir economías que, hasta ahora, habían estado cerra-

Cuadro 3.4

Perfil de desarrollo humano

Clasificación	Índice de Des. Humano	Esperanza de vida	Mort. menor de 5 años	Alfabet. adulto
55 Guatemala.....	0,592	63	99	55
59 El Salvador.....	0,651	64	84	72
51 Honduras.....	0,563	65	107	59
64 Nicaragua.....	0,743	64	95	88
103 Costa Rica.....	0,916	75	22	93
91 México.....	0,876	69	68	90
112 U.S.A.	0,961	76	13	96
115 España.....	0,965	77	12	95
123 Francia.....	0,974	76	10	99
130 Japón.....	0,996	78	8	99

Fuente: PNUD: Desarrollo Humano, Informe 1990.

das, sino de buscar una nueva y mayor inserción de estas pequeñas economías abiertas en la economía mundial.

Un paso con veinte años de retraso

En su origen, la integración comercial que se gestó alrededor del Mercado Común Centroamericano no pretendía erigir el pequeño mercado regional en un fin en sí mismo, sino utilizarlo como un instrumento que facilitara una mejor inserción de las economías centroamericanas en los mercados internacionales. Bajo la influencia inicial de la CEPAL, se buscaba combinar un mercado regional que, si bien pequeño, era ciertamente mayor que los exiguos mercados nacionales, con una coordinación y planificación regional de las inversiones, que facilitara la industrialización equilibrada de los cinco países, y les permitiera reducir la vulnerabilidad externa típica de los esquemas agroexportadores que, hasta entonces, caracterizaba a todos los países de la región. La realidad, sin embargo, no fue fiel al proyecto original. Como bien lo ha señalado Eduardo Lizano:

Al posponerse indefinidamente la adopción de una verdadera política de desarrollo regional (...), el programa centroamericano se transfor-



3.3. COOPERATIVA DE REFUGIADOS SALVADOREÑOS, HONDURAS.

mó en un verdadero mercado persa: se dio rienda suelta a los empresarios y comerciantes locales y extranjeros para usufructuar, cada quien como mejor pudiera, las nuevas oportunidades de inversión que ofrecía la constitución del mercado común centroamericano. El desfreno así proijado desencadenó una serie de presiones sobre los gobiernos que no tardó en generar la concesión, a manos llenas, de exenciones fiscales y otras ventajas a los inversionistas, incluyendo los foráneos, con el fin de atraerse nuevas industrias. Y así, los objetivos de largo plazo y los verdaderos intereses de los países centroamericanos se trocaron por un plato de lentejas de dudosa calidad ⁴².

Más aún, conforme se hizo evidente que el proyecto integracionista efectivamente tomaba forma y empezaba a convertirse en una realidad, la oposición inicial de Estados Unidos a dicho proyecto se trocó en su contrario, pasando este país a apoyar decididamente el proceso pero, naturalmente, a cambio de una serie de concesiones que, en última instancia, alteraban la esencia del proyecto original (véase el tomo V). Así, las presiones externas se sumaron a poderosos intereses internos para que, al hacerse realidad, el Mercado Común Centroamericano fue-



3.4. MURAL EN CAMPAMENTO SALVADOREÑO, HONDURAS.

ra una realidad bien distinta a aquella que buscaba una inserción más agresiva e imaginativa en los mercados internacionales. De nuevo, es Lizano quien mejor ha resumido este giro:

La CEPAL basaba su esquema en los principios de reciprocidad, en la coordinación de los planes de fomento, en la ejecución de una política industrial y agrícola regional, en el desarrollo balanceado y en la formación de empresas multinacionales centroamericanas. El gobierno de los Estados Unidos basaba su esquema en el libre comercio irrestricto, en el funcionamiento sin trabas de la libre competencia y de los mecanismos del mercado, en la máxima libertad para la inversión extranjera y en la asistencia financiera extranjera para hacer frente a los problemas que se pudieran presentar a cada país como consecuencia de la integración. (...) La CEPAL tenía por objetivo el desarrollo mediante la integración, los Estados Unidos la promoción de los intereses políticos, comerciales y militares de una superpotencia ⁴³.

Si por más de tres décadas, pues, el énfasis del Mercado Común Centroamericano estuvo en la sustitución fácil de importaciones y en

las ganancias extraordinarias que la excesiva protección hacía posibles, con la crisis, el péndulo se movió en la otra dirección: los crecientes desequilibrios en la balanza de pagos hicieron imperativo que los países centroamericanos se replantearan el problema de sus mercados externos, y la necesidad de una nueva apertura exportadora. Ahora, para buscar esa apertura, lo primero que se busca es dismantelar los instrumentos de la integración que se asocian con el sesgo antiexportador, es decir, aquellos instrumentos que estimulaban y promovían la producción dirigida al mercado interno y, en consecuencia, inhibían los esfuerzos productivos dirigidos a generar nuevas exportaciones. Para empezar, como vimos, aumentó la presión para eliminar la sobrevaluación del tipo de cambio, si bien con resultados diversos en los distintos países, según el peso y la cohesión que en ellos han adquirido las fracciones exportadoras del sector empresarial, y el apoyo externo recibido por estos grupos.

Una de las modificaciones más importantes en esta dirección es la que se refiere a racionalización de la protección arancelaria de los países centroamericanos. El primer paso en esta dirección sirvió para generar optimismo ante la posibilidad de que el camino hacia una nueva apertura se diera sobre la base —y no a costa— del proceso de integración centroamericano: en 1984, Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica acordaron establecer un nuevo arancel externo común que, de hecho, entró en vigor en 1986. Más que reducir la protección efectiva en el interior del mercado regional, este nuevo arancel común sirvió para homogeneizar dicha protección entre los distintos países, ya que reducía la variabilidad de los antiguos márgenes, que oscilaban entre un 136% en Costa Rica y un 47% en Guatemala, a una variabilidad que —excepto por Honduras— sólo oscila entre el 91% y el 95% para los otros cuatro países. También se redujeron las diferencias en la protección que reciben las distintas ramas industriales de cada país. Sin embargo, como señala Juan Alberto Fuentes, «no se observa una tendencia general, con la excepción de Costa Rica, a que se haya reducido la protección efectiva como consecuencia del nuevo arancel. (...) Paradójicamente, la reforma al arancel satisfizo las pretensiones menos proteccionistas de Costa Rica y más proteccionistas de Guatemala»⁴⁴.

El segundo paso en esta dirección se inició con las negociaciones de Costa Rica con el Banco Mundial que llevaron a la firma, en 1988, de un segundo convenio de ajuste estructural (PAE II) en el que el país se comprometió a reducir los aranceles unilateralmente al 40% en un plazo que iba de tres a cinco años. Esto parecía amenazar el arancel externo común que con tanto trabajo se había acordado. Sin embargo, hacia finales de 1988 se llegó a un convenio para que las modificaciones arancelarias futuras se efectuaran, de mutuo acuerdo, con un criterio de mayor flexibilidad y ubicándolas dentro de un proceso regional

de desgravación arancelaria. Las contradicciones que pudieron haber surgido de este proceso, en el que aparentemente se violentaban las posiciones originalmente definidas por la región, se fueron diluyendo conforme los distintos países han ido avanzando individualmente hacia posiciones más afines a la apertura comercial, compartiendo los criterios que suelen acompañar a los programas de ajuste estructural negociados con el Banco Mundial ⁴⁵.

Si las presiones internas y externas por acelerar y profundizar la liberalización cambiaria y comercial de los países centroamericanos han tenido hasta ahora sólo un éxito parcial, que afronta todavía la oposición de sectores importantes de la población y, en especial, de grupos de productores cuya rentabilidad depende en gran medida del viejo esquema proteccionista, no podemos decir lo mismo de las nuevas políticas de promoción de las exportaciones no tradicionales que, con un decidido apoyo externo, se han generalizado rápidamente a toda la región.

El argumento básico para montar un nuevo esquema en el que la protección se dirige a promover las exportaciones, y en especial las exportaciones no tradicionales a terceros mercados, se reduce a la supuesta necesidad de compensar, mediante un «régimen de neutralidad ampliada», aquellos elementos del sesgo antiexportador que sobreviven al desmantelamiento parcial del viejo esquema proteccionista dirigido a promover la sustitución de importaciones. Desde esta perspectiva, se argumenta que la gradual liberalización cambiaria y la racionalización de la protección arancelaria, no bastarían para corregir veinte años de distorsiones antiexportadoras, y volcar la asignación de los recursos en la dirección de las «verdaderas» ventajas comparativas de la región.

En el interior de Centroamérica, estas posiciones tomaron gran impulso con la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, expuesta por el presidente Reagan ante la OEA a principios de 1982, y que entró en vigencia en enero de 1984, con la aprobación en Estados Unidos de la Ley para la Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe. Con esta iniciativa, la Administración de Reagan apostaba por la liberalización del comercio como el instrumento central para mejorar las economías de Centroamérica y el Caribe, al tiempo que promovía los intereses de seguridad de EE.UU. en la región, supuestamente amenazados por el régimen sandinista y la amenaza guerrillera en El Salvador. Esta ley establece

...un tratamiento libre de derechos por 12 años a todas las importaciones provenientes de países de la Cuenca del Caribe designados, con la excepción de textiles y artículos de vestir, sujetos a los acuerdos textiles bajo el Acuerdo de Multifibras; calzado, carteras, maletas, te-

jidos planos, guantes de trabajo y vestuario de cuero, todos productos excluidos de elegibilidad bajo el Sistema Generalizado de Preferencias; atún enlatado, petróleo y derivados; y relojes y partes, si contienen cualquier material producido por países «comunistas»⁴⁶.

La Iniciativa para la Cuenca del Caribe complementaba esta apertura comercial con medidas tendientes a favorecer una mayor inversión estadounidense en la región, así como con un fuerte componente de financiamiento directo, principalmente en forma de donaciones, operacionalizado a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), agencia que asume como propia la tarea de promover, financiar e institucionalizar el proceso de exportaciones no tradicionales en los distintos países del área. Éstos, al competir entre sí para abastecer el mercado norteamericano con sus nuevas exportaciones, volverán a otorgar concesiones a manos llenas dirigidas a abaratar artificialmente esos productos.

Si bien algunos de los instrumentos e instituciones dedicados a la promoción de exportaciones fueron introducidos desde fines de los años sesenta⁴⁷, reflejando la intencionalidad original de que el Mercado Común Centroamericano funcionara como base y no como sustituto de un proceso exportador de carácter regional, no fue hasta la década de los ochenta que adquirieron un peso significativo. En algunos casos, esto significó la creación de ministerios de Comercio Exterior; en otros, la creación o fortalecimiento de las direcciones de Comercio Exterior o de Promoción de Exportaciones.

Dado el renovado interés norteamericano en las políticas comerciales de la región, algunas de estas instituciones fueron reforzadas, complementadas, sustituidas y hasta duplicadas por nuevas entidades que surgieron al calor —y en muchos casos bajo el financiamiento directo— de la AID. Entre estas últimas, podemos mencionar la red de instituciones privadas de promoción de exportaciones e inversiones: la Gremial de Exportadores de Productos No Tradicionales de Guatemala, adscrita a la Cámara de Industrias; la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico (FUSADES); la Fundación para la Inversión y el Desarrollo de Exportaciones (FIDE) en Honduras; y la Coalición Costarricense de Iniciativas para el Desarrollo (CINDE) en Costa Rica. Finalmente, se crearon consejos nacionales mixtos, en donde los grupos privados vinculados con el proceso exportador participan junto con los representantes del sector público en un esfuerzo deliberativo de concertación, y en algunos casos incluso decisorio, relativos a la promoción de las exportaciones no tradicionales. Con esta evolución, los procesos de toma de decisiones sobre la política de promoción de exportaciones a seguir, así como la definición de sus beneficios y su financiamiento, quedó cada vez más en manos de esas instituciones mixtas o privadas.

En general, ha existido una homogeneidad cada vez mayor en el tipo de instrumentos que los países centroamericanos tienden a utilizar en la promoción de estas exportaciones no tradicionales, reduciéndose las diferencias más a cuestiones relativas a la temporalidad, la magnitud y la instrumentación de las medidas que a sus características básicas. Prácticamente en todos los países del área se han aprobado leyes de fomento a las exportaciones no tradicionales a terceros mercados. En Guatemala, la Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora sustituyó, en 1989, a la Ley de Incentivos a las Empresas Industriales de Exportación, de 1984; en El Salvador, se está en proceso de modificar la Ley de Fomento a las Exportaciones de 1986; en Honduras, la Ley de Fomento a las Exportaciones data de 1987; y en Costa Rica, desde 1984 se promulgó la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público, que incluía este tema en uno de sus capítulos ⁴⁸.

Dentro de los beneficios que estas leyes otorgan sobresalen la tendencia a eximir a dichas actividades de toda carga tributaria: la exoneración del pago de los impuestos de exportación, la exoneración del pago de impuestos sobre la renta sobre las utilidades generadas por dichas exportaciones, y la exoneración de derechos arancelarios y otros impuestos sobre la importación de aquellos insumos dirigidos a la producción de tales exportaciones. Dentro de estas mismas leyes, o como parte de leyes específicas, se han establecido incentivos específicos para las empresas que operan en zonas francas o bajo regímenes de admisión temporal. En los últimos años, y con el objeto de atraer mayores inversiones hacia este tipo de régimen, se han aprobado además modificaciones que permiten la administración privada de las zonas francas y los parques industriales.

Un instrumento adicional con el que se ha querido apuntalar la promoción de las exportaciones no tradicionales es el otorgamiento de «bonos fiscales» que, bajo el nombre de Certificados de Abono Tributario (CAT) en Guatemala y Costa Rica, Certificados de Descuento Tributario en El Salvador, y Certificados de Fomento a las Exportaciones en Honduras, buscan terminar de compensar el supuesto «sesgo antiexportador» de estas economías. En algunos casos, estos certificados no han pasado del papel, como en Guatemala, donde el temor por su posible costo fiscal llevó a una negociación con el sector privado que, sin eliminarlo, dejó la aplicación del incentivo en suspenso. En El Salvador, razonablemente, estos certificados sólo pueden ser utilizados por aquellas empresas que no gocen de ningún tipo de exención fiscal para las exportaciones. Es en Costa Rica donde este instrumento ha adquirido mayor relevancia, ya que —a diferencia de El Salvador— estos certificados no sustituyen, sino que se agregan a los incentivos fiscales vigentes, convirtiéndose de esta forma más en un subsidio que en una exención, lo cual es más grave aún si vemos que el monto del certifi-

cado se calcula no sobre el valor agregado, sino sobre el valor total exportado. Esto, lógicamente, favorece y promueve actividades exportadoras con un elevado componente importado, minimizando así los efectos positivos de la promoción de exportaciones sobre el desequilibrio externo; esto, además, ha llevado a una acelerada expansión de dichos certificados en Costa Rica, con un costo fiscal creciente, y difícilmente manejable: se estima que, para 1989, los CAT absorbían ya más de un 7% de los ingresos fiscales.

Los resultados iniciales de estas políticas pueden apreciarse con bastante claridad en el Cuadro 3.5, que presenta la evolución de las exportaciones centroamericanas durante los últimos seis años. El mayor crecimiento de las exportaciones totales fue experimentado por Costa Rica, donde éstas crecieron, a una tasa promedio del 9% anual, seguida de Honduras con un 4,8% y Guatemala con un 3%. Por el contrario, Nicaragua y —sobre todo— El Salvador experimentaron una contracción en el valor de sus exportaciones durante la segunda mitad de la década de los ochenta, caída que fue del 1% y el 7,5% anual, respectivamente.

El elemento dinámico en el auge de las exportaciones costarricenses se encuentra claramente en sus actividades no tradicionales, que no sólo mostraron un asombroso ritmo de crecimiento del 28,8% anual, sino que llegaron a representar más del 40% del total de las exportaciones en 1989. Mientras tanto, las exportaciones tradicionales seguían creciendo, pero muy lentamente, y las exportaciones a Centroamérica cayeron velozmente hasta 1987, recuperándose luego para apenas superar en 1989 su valor de 1985. Aunque más tardíamente, entre 1987 y 1989, las exportaciones no tradicionales también crecieron rápidamente en Guatemala, Honduras y Nicaragua, aunque su proporción en el total exportado sigue siendo insuficiente como para alterar significativamente el peso de las exportaciones tradicionales. En efecto, mientras que la mayor parte del aumento en la participación de las actividades no tradicionales en las exportaciones costarricenses se ha dado a costa de las tradicionales, cuya participación cayó del 63,4% al 47,2% en los últimos cinco años, el cambio ha sido menos significativo en el resto de la región. En Guatemala, las exportaciones no tradicionales pasaron de aportar un 18,9% a un 22,3% del valor total exportado, en tanto que las tradicionales caían de un 61,5% a un 55,8%. En Nicaragua, aunque el aumento en las exportaciones no tradicionales fue muy notable, pasando de apenas un 5,3% a un 18,2% del total, el peso de las actividades tradicionales seguía siendo incuestionable ya que, a pesar de su contracción, aportaban un 72,6% del total en 1989. La situación salvadoreña fue tal vez la más peculiar, ya que si bien la caída en sus exportaciones tradicionales fue dramática, pasando su participación en el total de un 75,1% a un 52,7%, esta reducción fue compensada principalmente por un aumento en las exportaciones a Centroa-

Cuadro 3.5

Evolución reciente de las exportaciones centroamericanas
(en millones de dólares)

	1985	1986	1987	1988	1989 *	Tasa anual
Guatemala	1.060	1.044	980	1.073	1.191	3,0
Tradic.	652	656	556	631	664	0,5
MCCA	208	185	231	236	261	5,8
No Trad.	200	202	193	206	266	7,4
El Salvador	679	755	591	609	497	- 7,5
Tradic.	510	586	376	394	262	-15,3
MCCA	96	91	120	140	159	13,4
No Trad.	73	78	95	75	76	1,0
Honduras	778	891	808	869	940	4,8
Tradic.	622	725	667	707	754	4,9
MCCA	26	23	26	24	30	3,6
No Trad.	130	143	115	138	156	4,7
Nicaragua	301	243	295	235	292	- 1,0
Tradic.	261	203	243	188	212	- 5,1
MCCA	24	16	22	16	27	3,0
No Trad.	16	24	30	31	53	34,9
Costa Rica	939	1.085	1.109	1.181	1.325	9,0
Tradic.	595	690	640	605	626	1,3
MCCA	144	100	109	130	149	0,9
No Trad.	200	295	360	446	550	28,8

Fuente: CEPAL: Estudio Económico de América Latina y el Caribe, varias fechas (*: estimación)

mérica, que crecieron en un 13,4% anual para pasar de un 14,1% del total exportado en 1985 a un 32% cinco años después; las no tradicionales aumentaron, a su vez, de un 10,8% a un 15,3% del total. El caso de Honduras, finalmente, es curioso por la estabilidad que muestran sus distintos componentes: las actividades tradicionales dominan casi totalmente las exportaciones, con un 80% del total, en tanto que las exportaciones al resto de Centroamérica son insignificantes, aportando

menos del 3,3% del total exportado; las actividades no tradicionales, en consecuencia, mantienen su participación alrededor del 16,7%.

Cabe destacar que este proceso no sólo ha generado transformaciones en el interior del sector industrial, en el que cada vez se hace más clara la distinción entre el grupo de empresas fuertes y modernas —con capacidad exportadora y generalmente vinculadas al capital externo—, y el resto de la pequeña y mediana industria que no logra reaccionar ante la liberalización comercial.

También el agro centroamericano se transforma velozmente en esta década ya que, como bien señala Baumeister:

Uno de los ejes principales de las políticas agrarias en la región es la promoción de exportaciones «no tradicionales», dentro de las cuales existe un énfasis en las agrícolas destinadas al mercado norteamericano o europeo, buscando «nichos» estacionales aprovechando las ventajas climáticas del istmo, o produciendo para mercados latinos residentes en los Estados Unidos ⁴⁹.

Esto parece estar generando una profundización del desarrollo capitalista en el agro centroamericano que, si bien no ha incidido en agravar la de por sí desigual distribución de la tierra —que de hecho ha mejorado, producto de reformas agrarias en Honduras, El Salvador y Nicaragua— sí genera presiones muy fuertes sobre los sectores de pequeños campesinos acostumbrados a la producción de alimentos, y en especial de granos básicos, dirigidos al mercado interno.

Centroamérica y la Iniciativa para las Américas

La segunda mitad de la década de los ochenta enfrentó al mundo con una de las más rápidas y dramáticas transformaciones en la geopolítica internacional. El derrumbamiento del bloque soviético y el final efectivo de la guerra fría, el avance de los procesos de integración europea, la consolidación de Alemania y Japón como potencias de primer orden, y la tendencia creciente a la conformación de bloques económicos, se unieron para hacer de los noventa un período inédito en lo que respecta a las relaciones económicas y políticas internacionales. En ese contexto, el 27 de junio de 1990 el presidente Bush anunció su Iniciativa para las Américas como una propuesta para establecer, con los países del hemisferio americano, «una nueva sociedad para el comercio, la inversión y el crecimiento» ⁵⁰. Al transmitir esta iniciativa al Congreso de Estados Unidos, el presidente Bush la presentaba como:

Una nueva gran iniciativa para ayudar a forjar una genuina sociedad

de reformas de libre mercado capaces de sustentar tanto el crecimiento como la estabilidad política de América Latina y el Caribe. Considero ésta como una de las más importantes iniciativas de mi Administración. Abre un capítulo nuevo y audaz en las relaciones hemisféricas, un capítulo basado en el comercio, no en la ayuda ⁵¹.

Al facilitar esa nueva inserción de las economías centro y latino-americanas en la economía mundial, la iniciativa del presidente Bush para las Américas, al igual que la Iniciativa para la Cuenca del Caribe del presidente Reagan —que constituye de hecho una especie de antecedente centroamericano de esta nueva iniciativa latinoamericana—, busca que dicha inserción sea también funcional para el papel que la economía estadounidense prevé o desea jugar en esa economía mundial del futuro, y que contribuya además a generar el clima político correspondiente. La búsqueda de esta combinación de intereses ha sido particularmente transparente en la relación que se estableció entre Estados Unidos y los países latinoamericanos en las hasta ahora estériles negociaciones de la Ronda de Uruguay.

En términos muy simples —es decir, en los términos en que fue planteada— la propuesta de Bush contiene dos grandes ofrecimientos. Por un lado, la oportunidad de aumentar la cantidad de recursos con que los países latinoamericanos cuentan para financiar sus procesos de inversión; esto se lograría tanto por la readecuación y condonación de la deuda externa (y en particular con los canjes de deuda por naturaleza), como por el acceso a nuevas inversiones externas y a los nuevos fondos que manejaría el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Por otro lado, la iniciativa parece ofrecer el libre acceso al gran mercado norteamericano, permitiendo la reducción de aranceles y, eventualmente, la eliminación de las cuotas y otras barreras que dificultan actualmente la participación de los productores latinoamericanos en ese mercado.

Visto así, el Plan Bush podría representar una gran oportunidad para los países al sur del río Grande: la oportunidad de contar con los recursos económicos y las reglas del juego necesarias para que la expansión del comercio intercontinental efectivamente conduzca a una igualación en la remuneración de los factores productivos y, por ende, a una reducción de la brecha que separa los ingresos relativos de los habitantes del norte y el sur del continente. Así lo han manifestado los presidentes centroamericanos en la cumbre realizada en Puntarenas del 15 al 17 de diciembre de 1990, haciendo explícita su «satisfacción por la propuesta del presidente de los Estados Unidos de América, George Bush, de la Iniciativa para las Américas, en la cual se cifran grandes expectativas para el desarrollo económico de Centroamérica» ⁵².

Pero toda gran oportunidad conlleva un gran riesgo, y sólo apren-

diendo de los errores del pasado Centroamérica —y América Latina— podrían evitar que esta nueva oportunidad resulte un nuevo fracaso, un nuevo proceso de crecimiento empobrecedor. Hay que aprender del pasado cercano, y la crítica neoliberal al desarrollismo latinoamericano tiene aquí una buena dosis de razón: tipos de cambio sobrevaluados, tasas de interés subsidiadas, niveles exagerados de protección efectiva, márgenes oligopólicos o monopólicos de ganancia, crecientes déficit fiscales y políticas monetarias irresponsables no son características que conduzcan al desarrollo.

Pero hay que aprender también del pasado lejano, y ésta es una lección que aún no parece haber sido asimilada: no es cualquier tipo de inserción en la economía mundial la que permite a un país combinar crecimiento económico con desarrollo social. En las condiciones actuales de la región, sería peligrosamente ingenuo suponer que, por sí mismos, la liberalización comercial y financiera y la búsqueda de los equilibrios macroeconómicos, conduzcan a esa mejor inserción internacional. Los niveles de pobreza existentes, la debilidad de las estructuras productivas, la fragilidad institucional y política que aún prevalece, la escasez de recursos financieros y empresariales, y el creciente predominio de los intereses particulares e inmedatistas de los diversos grupos, son factores que se entrelazan para producir un ambiente en el cual la mera liberalización de la vida económica vendría a reforzar —igual que hace cien años— la tendencia hacia un crecimiento empobrecedor.

Esta preocupación ha estado conspicuamente ausente en la mayoría de las políticas y programas de estabilización y ajuste impulsados en Centroamérica, y sigue ausente en la iniciativa del presidente Bush, que más bien podría reforzar las tendencias hacia un crecimiento empobrecedor, ya que las oportunidades que parece ofrecer sólo podrían ser aprovechadas por aquellos países que se ajusten a la ortodoxia, es decir, aquellos «que adopten estrictos programas de reformas económicas y de inversiones con el apoyo de las instituciones internacionales»⁵³ y que realicen «reformas de inversiones con orientación de mercado y progresos en la privatización»⁵⁴. Más aún, el Plan Bush intenta cerrar definitivamente el círculo de la condicionalidad cruzada al canalizar los recursos ofrecidos a través del BID y afirmar que «como en el caso del Banco Mundial y del FMI, los fondos del BID estarán vinculados directamente a la reforma económica»⁵⁵.

Estas preocupaciones tienen que ser incorporadas en los procesos de negociación bilateral y multilateral que surjan de esta iniciativa, de manera que la expansión del comercio y la inversión electivamente permitan la competencia de los productores latinoamericanos con los productores norteamericanos, facilitando así la igualación en los precios de los factores tan preciada en los textos de economía. De lo con-

trario, las tendencias actuales prevalecerán y asistiremos a una nueva representación de una vieja tragedia: los productores latinoamericanos compitiendo entre sí para vender sus productos más y más baratos en los mercados del norte. Como de costumbre, esta competencia no se apoyaría principalmente en la valorización de los recursos productivos mediante la incorporación de la ciencia y la tecnología, ni en las mejoras en la calidad y el diseño de los productos, sino en el uso extensivo y mal pagado de los recursos humanos y naturales con que cuenta la región.

Finalmente, el Plan Bush podría enfrentar a Centroamérica con un problema adicional, ya que generaliza al conjunto de los países del continente muchas de las ventajas contenidas en la Iniciativa de la Cuenca del Caribe. Esto es especialmente grave si tomamos en cuenta que, hasta ahora, Costa Rica era el único país centroamericano que había logrado aprovechar esas ventajas en forma significativa.

Entre el pesimismo y la esperanza

En mayor o menor medida, con mayor o menor éxito, todos los países centroamericanos han transitado durante la década pasada por el tortuoso camino de la estabilización, el ajuste, la reforma institucional y la redefinición del tipo de inserción externa de sus economías. Simultáneamente, como se ha visto a lo largo de este ensayo, la década ha sido testigo de un lamentable deterioro de las condiciones de vida y de trabajo de grandes contingentes de la población centroamericana, para los que la estabilización y el ajuste no sólo han sido incapaces de revertir el impacto inicial de la crisis, sino que han contribuido incluso a su mayor postración.

Esta preocupación no es nueva para los centroamericanos. Ya en 1949, siendo presidente de la Junta Fundadora de la Segunda República, José Figueres exponía la doctrina de sueldos y salarios crecientes que su gobierno trataba de impulsar diciendo que, «si no hay una presión por que suban los jornales, ya venga esa presión de los trabajadores organizados, o de gobiernos progresistas, las naciones tienden a adoptar métodos de trabajo ineficientes, que solamente producen, mediante el trabajo de todos, el bienestar de unos pocos»⁵⁶. Con la excepción parcial de Costa Rica, los países centroamericanos encuentran aquí la versión socioeconómica del dilema del huevo o la gallina: como son países pobres, con bajos salarios, niveles reducidos de gasto social, insuficientes servicios educativos y de salud, etc., sus economías tienden a enviar al mercado señales que atraen actividades productivas que, en vez de potenciar el uso de los recursos humanos y naturales con que cuenta la región mediante la incorporación de capital y cono-



FUENTE: General Accounting Office. United States, 1984. Appendix I

3.5. MIGRACIÓN Y REFUGIADOS EN CENTROAMÉRICA.

cimientos científicos y tecnológicos, hacen más bien un uso depredatorio de estos recursos, explotándolos en forma extensiva, y tratando de aprovechar lo que podríamos llamar las «ventajas comparativas de la pobreza». A su vez, esas actividades productivas presionan, por su es-



3.6. MUJER REFUGIADA SALVADOREÑA Y SU HIJA, HONDURAS.

casa eficaz para que los salarios se mantengan bajos, para no pagar impuestos o contribuciones a la Seguridad Social, para mantener a un mínimo el gasto público de carácter social, etc., ya que de ello depende en buena medida su competitividad.

Por el contrario, argumentaba Figueres, los sueldos y jornales crecientes conducen a una mayor eficiencia en la administración de los negocios:

Se abandonan gradualmente las actividades menos productivas. La agricultura y la industria van eliminando los llamados negocios marginales. Se introducen nuevos métodos técnicos y nuevas máquinas. La producción sube, tanto en términos globales como en relación con las horas de labor invertidas. El trabajo se valoriza. El hombre se dignifica ⁵⁷.

En efecto, para romper el círculo vicioso de la pobreza y el subdesarrollo es necesario promover un proceso simultáneo de transformaciones sociales y productivas que se complementen, se refuercen y ga-



3.7. ELECCIONES EN NICARAGUA, 1990.

ranticen su viabilidad mutua. Utilizando los salarios reales y el gasto social, los países centroamericanos deben promover aumentos sistemáticos en la calidad de vida de sus poblaciones; y tanto el Estado como el mercado deben llevar esa señal clara y fuertemente a los inversionistas locales y foráneos, para que sus cálculos de rentabilidad efectivamente incorporen el costo social del desarrollo. Paralelamente, los gobiernos de la región deben apoyar a las empresas productivas en sus esfuerzos por alcanzar una competitividad que, al depender de los aumentos en la productividad, la eficiencia, la calidad, el diseño, el conocimiento, el mercadeo y la capacidad de negociación, permita la creciente valorización de los recursos productivos de la región.

Figueres, sin embargo, era consciente de los problemas que un país afrontaría al intentar transitar por este camino en forma aislada. Para que una política de salarios crecientes surtiera efectos benéficos constantes, consideraba necesario por tanto que dichos salarios fueran subiendo simultáneamente en todos los países, ya que «de lo contrario, los países de sueldos bajos siempre podrán ofrecer el artículo a un precio inferior, perjudicando a los países más adelantados. Los problemas sociales son esencialmente internacionales»⁵⁸.

Estas preocupaciones que, como dijimos, no son nuevas para los

centroamericanos, siguen presentes en los pensadores de las nuevas generaciones. Juan Alberto Fuentes, por ejemplo, considera necesario promover formas de organización de la producción que no sólo sean capaces de atenuar la pobreza, sino que aseguren una adecuada distribución del ingreso y la riqueza. En el futuro, dice Fuentes, la integración centroamericana no puede limitarse al viejo e ineficiente esquema proteccionista, sino que

...debe estar orientada a aumentar, en forma eficiente, la producción y la inversión. Para ello tiene que centrarse en la industria y la agricultura, apoyándose en el comercio como medio para viabilizar el incremento eficiente de la producción agrícola e industrial. Lo anterior tiene que darse dentro de un marco macroeconómico pragmático y antidoctrinario, de estabilidad, con precios relativos que favorezcan las exportaciones y la sustitución eficiente de importaciones, acompañados de medidas que fomenten la austeridad y el ahorro ⁵⁹.

En distintos momentos y con distintos grados de éxito, estas preocupaciones —y las presiones de diversos sectores— han hecho que se presenten elementos de «heterodoxia» en los procesos de ajuste centroamericanos. Aunque en la mayoría de los países estos elementos no han llegado a cuestionar la dirección general del proceso, que busca una mayor apertura y liberalización de las economías de la región, sí cuestionan la forma de alcanzar dichos objetivos. Así, el debate sobre la política económica centroamericana no ha girado —excepto en Nicaragua— sobre sus fines y objetivos, sino sobre sus medios: frente al camino ortodoxo que busca un ajuste rápido y recesivo que estabilice la economía por medio de la contracción de la demanda y el consumo interno, provocando un mayor empobrecimiento de la población y un desmantelamiento de buena parte del aparato productivo, se han levantado voces, ideas y algunas acciones que propugnan lo que UNICEF ha llamado un «ajuste con rostro humano». La principal característica de este planteamiento heterodoxo sería, por oposición, la de buscar un camino gradual y no recesivo hacia el ajuste, de manera que la reconversión de los aparatos productivos de la región permita que la estabilización no descansa exclusiva ni predominantemente en la comprensión de la demanda interna y, por tanto, que no tenga como condición el mayor empobrecimiento de la población.

El caso costarricense es el que mejor ejemplifica este intento heterodoxo de combinar la medicina amarga de la estabilización y el ajuste con el paliativo de una demanda interna en expansión y una política social que, a pesar de todo, sigue jugando un importante papel en la redistribución de los costos y beneficios del ajuste. En Guatemala, El Salvador y Honduras los procesos de ajuste estructural no sólo se ini-

cian más tardíamente, sino que —consecuentes con su evolución histórica— presentan un balance menos favorable de gradualismo y compensación social. La situación nicaragüense, finalmente, resulta paradójica, ya que siendo el único país en el que se intenta no sólo una ruptura radical con los ajustes condicionados internacionalmente, sino una ruptura incluso con el carácter capitalista de su economía, a final de cuentas parece haber generado un proceso que bien podría caracterizarse por dosis de ortodoxia y un costo social mayores incluso que en el resto de la región.

Así, a pesar de las excepciones y los matices, podemos decir que el balance general de la década se inclina en favor del ajuste ortodoxo, de una mayor apertura a la competencia internacional unida a una mayor liberalización de la vida económica. Dadas las características de la región, y las tendencias predominantes en la economía mundial, hay un gran riesgo y preocupación de que esta tendencia resulte, para la mayoría de los países, en una nueva etapa de crecimiento empobrecedor.

TRANSFORMACIÓN Y CRISIS: LOS CONFLICTOS
DEL MODELO SANDINISTA DE ECONOMÍA MIXTA*

Gerardo Timossi

La naturaleza heterogénea de las fuerzas sociales que condujeron a la derrota de la dictadura somocista, el carácter atrasado y dependiente de la economía nicaragüense, y el sustrato socioeconómico que preparó el escenario insurreccional, determinaron el carácter complejo de la estrategia económica y en general la dirección en que se movió el pos-triunfo. La emergencia de fuerzas de carácter popular, portadoras de un proyecto de democracia y liberación nacional, pasaba de forma irremediable por transformaciones políticas y sociales radicales, se articulaba con la incorporación a la lucha contra Somoza de fracciones modernizantes del capital local, cuya crítica se circunscribía al carácter oligárquico y dictatorial del sistema de dominación imperante.

En consonancia con esta complejidad estructural, el contorno preciso de los cambios nunca pareció estar muy bien delineado a priori. Tampoco hubo una decisión de optar por una vía determinada para impulsar el desarrollo, ya fuese una que privilegiara la perspectiva de una modernización de las fuerzas productivas, o aquella que enfatizara la liberación de sus trabas sociales. La definición de una estrategia de

unidad nacional, asentada sobre el principio de economía mixta, no presuponía pues una delimitación de principios respecto a los espacios reservados a cada sector de propiedad y más bien prefiguró una conducción poco ortodoxa del proceso de transformaciones.

Las transformaciones en las relaciones de propiedad

Tanto por referentes ideológicos, como por la correlación de fuerzas en el momento del triunfo, el control directo del excedente por la vía de la propiedad estatal y cooperativa de algunas fuentes primarias de acumulación se visualizó, desde el primer momento, como uno de los componentes estratégicos del proyecto.

En el ámbito agrario, y como resultado de las confiscaciones iniciales del somocismo, se llegó a afectar un 21,5% del área en fincas del país, en su mayoría grandes propiedades. La reforma agraria así iniciada, y continuada con sucesivos decretos y leyes hasta enero de 1986, constituyó el principal instrumento para llevar adelante las transformaciones en el agro. Definitivamente, el perfil básico de las afectaciones fue más de tipo antioligárquico que anticapitalista, y de hecho permitió la subsistencia de un sector de grandes propietarios privados al cabo de una década de transformaciones.

Sin embargo, la «vía sandinista» de transformaciones agrarias no constituyó tampoco una experiencia clásica de reformismo «campesinista». Ante el dilema implícito de estatizar o simplemente recurrir a políticas redistributivas de la tierra, se fue llegando a un punto intermedio a través de diferentes etapas.

Hasta 1985 la llamada área reformada pasó directamente a engrosar el área estatal o se entregó fundamentalmente en forma de cooperativas. Entre 1981 y 1985 el 90,3% de la tierra entregada a campesinos lo fue bajo diferentes modalidades asociativas, destacándose la agrupación en formas de propiedad colectiva total como las Cooperativas Agrícolas Sandinistas (CAS). De tal forma, a finales de 1985 el Estado y todo el movimiento de cooperativas compartían a partes iguales poco más del 38% de la superficie en fincas del país. En 1986 se produjo un giro importante en la reforma agraria, asociada a la demanda insatisfecha de tierras en sectores campesinos pobres de la zona del Pacífico, y a la necesidad política de fortalecer las bases rurales del sandinismo en el contexto de la guerra. Entre 1986 y 1988 un 24,5% de la tierra entregada a campesinos lo fue a título individual, y las CAS en particular redujeron su absorción al 57,8% de las nuevas tierras sujetas a reformas.

El giro campesinista de este segundo período fue seguido por un progresivo congelamiento de la reforma agraria. Entre 1986 y 1988 el

sector reformado se incrementó en apenas 117.000 manzanas aproximadamente —contra 1.200.000 entre 1981 y 1985— y la redistribución se originó fundamentalmente en la cesión de tierras estatales. A finales de 1988 el sector público había reducido su control directo al 12,4% de la tierra, las cooperativas se habían expandido hasta alcanzar el 23,4%, los pequeños y medianos propietarios individuales (hasta 200 manzanas) contaban con el 38,8%, y los propietarios de más de 200 manzanas se habían estabilizado alrededor del 21,4% de la superficie en fincas ⁶⁰.

Sin lugar a dudas la reforma agraria cambió la matriz social del agro nicaragüense. Entre octubre de 1981 y diciembre de 1988 más de 77.000 familias campesinas fueron directamente beneficiadas por la entrega de tierras ⁶¹. Sin embargo, en el sector agroexportador, en particular, los productores privados medianos y grandes retuvieron un peso fundamental, especialmente visible en los casos del algodón y el ganado. Esto limitó las posibilidades de profundizar la alianza con el campesinado pobre, al restringir el fondo de tierras disponibles para la distribución. El costo económico se verificaría por intermedio de los subsidios que las políticas públicas del sandinismo otorgaron para ambos tipos de productores durante toda la década.

Las afectaciones en el régimen de propiedad en la industria no fueron mucho más significativas. Inicialmente, por efecto de las confiscaciones al somocismo, un centenar de empresas pasó a ser propiedad estatal. Entre ellas, una parte significativa del sector agroindustrial moderno: una tercera parte de las desmotadoras de algodón y los beneficios del café, todos los mataderos de ganado vacuno y las plantas procesadoras de leche. Durante 1981, y en el marco de crecientes tensiones políticas con el sector privado, el Estado decretó la confiscación de algunas nuevas empresas por descapitalización. En los años siguientes este proceso prácticamente se congeló, de modo que el incremento de la participación estatal en el control directo de la producción industrial sólo se registró a partir de las nuevas inversiones públicas, y alguna que otra afectación puntual a sectores del capital privado, mediadas, en todo caso, por un proceso de negociación previo. Para 1983 el área estatal era responsable de un 32,7% del valor bruto de la producción del sector industrial, y sólo en cinco ramos (materiales de construcción, productos metálicos, textiles, maquinaria eléctrica y no eléctrica, madera y corcho) garantizaba una presencia superior al 50% ⁶². En los años que siguieron, la participación estatal en el sector industrial se mantuvo alrededor de esos niveles.

En rigor, a nivel de los sectores de la producción material, la presencia estatal solo resultó predominante en el área de la construcción (90%), y en el de la explotación de recursos naturales como la minería y la pesca. Estos dos últimos rubros, junto a la silvicultura, constitu-

ieron, además, uno de los pocos renglones en que fueron afectados intereses del capital extranjero.

Regulación estatal y redistribución del excedente

Con toda seguridad, el área en que la presencia estatal sufrió su expansión más importante es la esfera financiera. Por su profundidad e impacto global, se destacó la nacionalización del comercio exterior y del sistema bancario y de seguros.

En principio, el monopolio del Estado sobre las divisas, sumado a la prerrogativa del manejo de la política económica, sugerían la posibilidad de una regulación más o menos efectiva de la actividad privada, en una economía tradicionalmente muy dependiente de las importaciones. De hecho, hasta 1981 el Estado fue capaz de establecer convenios de producción con empresas industriales privadas a cambio del suministro de divisas. La precariedad del aparato estatal, y el notable déficit de personal cualificado, redujeron las posibilidades de hacer un uso eficiente de este mecanismo. Adicionalmente, las dificultades de divisas que emergieron de forma aguda a partir de 1982, llevaron a los empresarios privados a depender del mercado negro, erosionándose la capacidad reguladora de este instrumento. De otro lado, éste se vería fuertemente afectado ante las dificultades para conciliar los diferentes intereses sectoriales e institucionales, así como para fijar y sostener prioridades. El resultado fue que ante la necesidad de trasladar divisas al sector privado, desde 1984 comenzó a flexibilizarse poco a poco dicho monopolio. Inicialmente entró en vigor un sistema de incentivos en dólares para ganaderos, que luego se extendió a algodóneros y cafetaleros; en 1985 se reintrodujeron las casas de cambio; y finalmente, con el paquete ortodoxo de ajuste de 1988 se recurrió a una macroevaluación que marcó el inicio de un nuevo régimen cambiario.

Por su parte, la nacionalización de las instituciones financieras condujo a una redefinición radical de los objetivos y prioridades de dicho sistema. Tanto por la expansión de los montos de crédito asignados, como por la diversificación de los agentes sociales receptores, no hay duda de que la política crediticia se concibió como un factor clave en el proceso de redistribución social del excedente. La supresión de la exigencia de hipotecas y la fijación de tasas de interés preferenciales para el campesinado, dieron cuenta de este cambio fundamental en la concepción del papel del crédito.

En consonancia con estas nuevas perspectivas y modificando la tendencia de las dos décadas previas al triunfo revolucionario, la política crediticia sufrió varios cambios: a) redujo el énfasis en el financiamiento de actividades comerciales y privilegió el área de actividades agrí-

colas y ganaderas; b) se cambió la proporción del crédito otorgado a las actividades agrícolas dirigidas al mercado interno, respecto a la agroexportación, favoreciendo a las primeras; y c) disminuyó la proporción del crédito agropecuario captado por el sector privado capitalista, favoreciendo a pequeños y medianos productores campesinos y a las nuevas empresas públicas. Además de contribuir a la capitalización de las empresas estatales, este cambio en la estructura del crédito agropecuario favoreció a una franja importante de los sectores campesinos antes prácticamente excluidos del sistema de financiamiento formal. De 28.000 clientes beneficiarios del Programa de Crédito Formal en 1978, se produjo un brusco salto a 100.000 en 1980, para luego reducirse a un promedio de 75.000 en los años siguientes ⁶³.

A nivel de toda la economía, sin embargo, el potencial redistributivo del crédito se vio afectado por el carácter de subsidio indiscriminado con que operó el mecanismo hasta finales de 1988. En esas circunstancias, la magnitud de la redistribución real que percibió cada sector social dependió, en última instancia, de la capacidad específica de cada uno de imponer sus intereses en la estructura de precios relativos ⁶⁴. Además, la imposibilidad para recuperar el crédito en términos reales por parte del sistema financiero, se constituyó en un factor adicional de emisión inorgánica de dinero por parte del Estado, con todas las consecuencias negativas que esto tuvo sobre los balances macroeconómicos internos.

A su vez, en las actividades de comercio interno la presencia estatal directa resultó bastante marginal, quedando en la práctica un 70% de las operaciones de intermediación en manos del sector privado. Contando con una mínima infraestructura, y enfrentado al reto de tener que competir con las redes tradicionales de comercio, el Estado se planteó como objetivos simultáneos el establecimiento de «canales seguros» para asegurar los niveles de consumo popular, la captación de productos a precios que garantizaran la producción económica de los diferentes agentes, y en general, una modernización de los servicios de intermediación.

Sobre Empresa Nacional de Alimentos Básicos (ENABAS), por ejemplo, recaía la responsabilidad de captar la producción local de granos básicos y su traslado al consumidor. Hasta 1985, esta institución pública era el único agente legalmente autorizado para comprar y canalizar dicha producción; sin embargo, sólo llegó a dominar el mercado en determinados momentos, y con notables diferencias según los rubros específicos.

La relativa capacidad de ENABAS para controlar el comercio de granos no sólo se explica por tratarse de un mercado muy fragmentado, o por las debilidades operativas de un sistema administrativo imperfecto. En el fondo, la política de precios —clave de cualquier sistema—

tenía una contradicción que se produjo a diversos niveles en el modelo sandinista: el propósito de asegurar una mejoría en los niveles de consumo básico en sectores urbanos entraba en conflicto con la necesidad de garantizar precios mínimos de oferta que permitieran a los actores sociales productivos, incorporados al esquema de economía mixta, subsistir. La lentitud y el burocratismo en la corrección de los precios para los granos básicos, la inadecuada distinción analítica del campesinado y de su margen de respuesta ante los estímulos económicos, y en general una subvaloración del peso social de este sector convergieron para potenciar los efectos de una tensión primaria. Como resultado, hasta 1985-1986 se produjo un fuerte deterioro de la relación de los términos de intercambio campo-ciudad, que desfavoreció al campesinado. A partir de esa fecha, la política estatal en este campo se movió a favor de una línea más agresiva de acopio, reduciéndose la diferencia entre los precios de garantía para los productores y los precios del mercado; pero a la vez se liberalizó paulatinamente el comercio de granos, admitiéndose formalmente la competencia con el sector privado. El resultado fue que la captación por parte del Estado sólo mejoró ocasionalmente; mientras que por otra parte se rearticularon y expandieron rápidamente las redes de intermediación privadas. Finalmente, a partir de la implementación del paquete de ajuste de 1988, ENABAS renunció al propósito original, y retornó a jugar un papel más tradicional como instrumento de regulación de precios en el mercado de los granos básicos.

Contradicciones e incongruencias similares se verificaron al intentar ponerse en práctica mecanismos para una distribución planificada de bienes de consumo básico entre la población. Inicialmente, el acceso se garantizó mediante una mezcla de subsidios para la oferta estatal y controles de precios al comercio privado. A partir de 1983, cuando las políticas redistributivas ya habían tenido efectos en el nivel de la demanda, y las dificultades de divisas creaban serios «cuellos de botella» en la producción, se introduce un sistema de distribución racionado, que originalmente cubría una canasta básica mínima de ocho productos básicos. En 1984 la venta mayorista de unos 15 productos considerados sensibles, fue formalmente declarada como monopolio estatal, y se inició la práctica de un sistema de ventas adicionales en supermercados. Por esta fecha, los subsidios al consumo de bienes básicos habían llegado a representar un 6,3% del presupuesto público⁶⁵. En los años siguientes este sistema fue poco a poco desmantelándose. Para 1986 la cobertura del sistema de distribución territorial de la canasta mínima se había limitado a sólo 5 productos. Un año antes, en un intento por manejar mejor los subsidios, se establecen canales de distribución en favor de los asalariados del sector formal y del sector público de las ciudades, además de intentar mejorarse el abastecimien-

to en el campo. Este esfuerzo nunca alcanzó todos sus objetivos, y hacia 1988 se abandonó.

Animado por sus intenciones redistributivas, el sandinismo emprendió asimismo una importante reforma tributaria. En los primeros años, como resultado del aumento de los impuestos directos sobre las ganancias de las empresas ⁶⁶ y las rentas individuales, la estructura impositiva se hizo mucho más progresiva, a la vez que la presión fiscal alcanzó niveles sin precedentes en toda la región centroamericana. Sin embargo, en el momento en que los crecientes gastos del Estado obligaban a recurrir a nuevos impuestos, y de otra parte se agotaba la exigua base empresarial gravable, la estructura tributaria tornó nuevamente a acentuar sus rasgos regresivos originales, al descansar abrumadoramente sobre los impuestos al consumo.

Los límites rápidamente alcanzados por la política tributaria no se tradujeron con la misma velocidad en un ajuste de gastos públicos, que mantuvo hasta 1985 una tendencia general expansiva. En consecuencia, el déficit fiscal tendió a incrementarse. De coeficientes inferiores al 10% respecto al PIB en el período 1979-1981, se pasó a un récord del 24,5% en 1984. Aunque tendió a disminuir, en los años siguientes el déficit se mantuvo en niveles peligrosos.

La política expansiva del gasto público —como el sostenimiento de un tipo de cambio sobrevaluado— reflejó las enormes tensiones y contradicciones a los que estaba sujeto este modelo de economía mixta. En este punto convergían y competían entre sí las diferentes prioridades del proyecto, a saber: a) la constitución de un aparato estatal moderno extendido, además, en función de nuevas tareas de regulación no tradicionales; b) la satisfacción de la «deuda social» heredada por el somocismo; c) la constitución de un nuevo ejército, y el financiamiento de la defensa militar del país; d) las necesidades de la reactivación económica y del desarrollo; e) el pago de la deuda externa; y f) el sostenimiento económico de la imagen en el exterior.

El incremento del déficit fiscal, como ocurría con el suministro masivo de crédito subsidiado, fue cubierto de forma creciente con emisión inorgánica de dinero, y se convirtió en una fuente de propagación inflacionaria de primer orden. Mientras que los ritmos de la inflación se mantuvieron en niveles relativamente controlables (de un 25% como promedio anual en los primeros 4 años), estos desequilibrios no tergiversaron demasiado el propósito redistributivo inicial, y los sectores populares obtuvieron un saldo neto positivo de esta política, a través, por ejemplo, de la expansión de los gastos en salud y educación ⁶⁷. Sin embargo, cuando la inflación se disparó y otras dimensiones de la política e instrumentos del Estado se mostraron ineficaces para discriminar su impacto, el costo de los desequilibrios macroeconómicos alcanzó también a los sectores populares. Esto aconteció a la altura de 1983.

En rigor, considerando el peso de los gastos de defensa en relación al presupuesto total (20% como promedio entre 1980-1983 y alrededor de un 38% entre 1984 y 1988), no cabe duda de que buena parte de las transferencias suponían una redistribución de recursos del área civil a la militar, y como veremos a continuación, hacia la acumulación pública.

Mientras tanto, en agudo contraste con el curso de la política crediticia y fiscal, la política salarial del sandinismo mantuvo un sesgo restrictivo a lo largo de toda la década. Durante los primeros años, aunque los ajustes nominales de los salarios quedaban por debajo de los ritmos de la inflación, el deterioro del ingreso real de los asalariados no resultó demasiado significativo, al compensarse con la expansión referida a los servicios sociales, la extensión de la cobertura del sistema de Seguridad Social, asignaciones materiales directas y otros mecanismos del llamado «salario social». Adicionalmente, a partir de los aumentos preferenciales de los salarios mínimos, la diferenciación de ingresos entre las diferentes categorías de asalariados se redujo considerablemente durante los primeros años. A partir de 1985, con la aceleración de la inflación, el salario real inició una caída vertiginosa, que combinada con la crisis del salario social condujo, en la práctica, a una aguda redistribución del ingreso desfavorable para los asalariados.

La búsqueda de un nuevo modelo de desarrollo

Más que de un proyecto socialista a priori, completamente perfilado en la estrategia a seguir, la experiencia sandinista pareció partir de una serie de intuiciones generales de origen ideológico y pragmático que luego fueron cobrando carácter de sistema, o por lo menos presentándose así, al calor de la dinámica misma que desataron los cambios y como resultado del entrecruzamiento de los diferentes intereses institucionales y de clase dentro del proceso.

Dentro de estas instituciones generales existían tres percepciones fundamentales: a) la agroexportación tradicional debía ser sostenida como un eje fundamental para la generación de divisas; b) la producción de alimentos para el mercado interno debía ser estimulada, con vistas a garantizar la autosuficiencia y satisfacer necesidades básicas; y c) los nuevos esfuerzos de industrialización debían recaer sobre ambos sectores, de modo que por la vía de la agroindustria y la modernización tecnológica se produjera, simultáneamente, una mejora en los términos de la inserción internacional, al exportar más y con mayor valor agregado, y un aumento eficiente de las disponibilidades de recursos para el consumo interno, al producir un salto de productividad.

Desde sus inicios, la implementación de este marco preferencial estratégico estuvo sujeto a la interferencia de varios factores críticos. De modo destacado figuró la extrema debilidad del aparato institucional del Estado, especialmente en sus áreas de programación y coordinación económica. La ausencia de alguna instancia formal con capacidad efectiva de supervisión y control de todo el proceso económico obligó a improvisar. Los vacíos de poder administrativo sirvieron, además, para alimentar una cierta tendencia a la «feudalización» de las nuevas instituciones surgidas con la revolución, en la que cada una presionaba por sus intereses específicos, e imponía sus propios paradigmas y estilos. La falta de armonización y sistematicidad en la construcción de las políticas estatales tendría un impacto enorme sobre la eficacia global de la estrategia productiva del sandinismo.

De hecho, hasta 1982 el proceso inversionista en Nicaragua no se ajustó a ningún marco estratégico, limitándose a propiciar una reactivación indiscriminada de la actividad económica. El lastre de la destrucción ocasionada por la guerra de liberación —estimado en unos 480 millones de dólares—⁶⁸ exigía la reconstrucción de la infraestructura económica dañada y la recapitalización de muchas empresas productivas. De forma similar, la deuda social acumulada por el somocismo presionaba al Estado en función de una significativa expansión de la infraestructura social.

De tal forma, no es sino a partir de 1983 que el proceso inversionista en Nicaragua comenzó a adoptar algún perfil más definido. Las características básicas de este proceso se pueden resumir como siguen: a) el ritmo del proceso de acumulación en Nicaragua marchó al compás del Estado. De lejos, la inversión pública manejada a nivel central constituyó la principal fuente de inversión del país, superando en unas 5 veces el peso de la inversión privada y a la propia inversión descentralizada de las empresas estatales; b) poco más de la mitad de la inversión pública se dirigió a proyectos propiamente productivos, y dentro de éstos se privilegió la creación de nuevas capacidades en el eje de la agroindustria; c) los proyectos grandes, de relativa complejidad tecnológica y largo plazo de maduración, fueron los dominantes; y d) el peso fundamental de las inversiones recayó sobre proyectos vinculados al mercado interno (por ejemplo, leche, textiles, granos básicos, producción de aceite)⁶⁹.

Las divergencias respecto a lo que pudieran considerarse las metas originales contribuyeron a acentuar algunos rasgos conflictivos del modelo sandinista. La reactivación y el redimensionamiento del mercado interno como eje de acumulación en economías muy abiertas, en ausencia de pivotes dinámicos generadores de divisas, demostró nuevamente con la experiencia nicaragüense sus límites y tensiones. La menor prioridad otorgada en la práctica a las actividades primarias tradicio-

nalmente exportables coadyuvó en la aparición de tempranos problemas de divisas. En este sentido, por ejemplo, resulta ilustrativo contrastar la importancia que en el mismo período concedieron países vecinos como Honduras y Costa Rica al mantenimiento y renovación de cafetales, a la ampliación y modernización de la producción bananera y al impulso de las exportaciones no tradicionales.

De otra parte, el énfasis en proyectos agroindustriales de relativa complejidad planteaba un salto en términos tecnológicos, financieros y de calificación de la fuerza de trabajo, de difícil asimilación por las condiciones externas de subdesarrollo del país, aun en un escenario de paz. La prioridad asignada a la apertura de nuevas capacidades de unidades modernas y grandes compitió con la preservación y mejora de la estructura productiva heredada, el aprovechamiento más eficiente de las capacidades ya instaladas y el potenciamiento de la pequeña y mediana economía campesina y urbana.

La conflictividad del diseño se hizo finalmente más aguda por los problemas y obstáculos afrontados a nivel de su implementación. Muchos de los proyectos nacieron y se practicaron sin adecuados estudios de prefactibilidad. El grueso de las grandes inversiones productivas se concentró en un lapso muy reducido de tiempo, lo que incidió en recurrentes atrasos en los ritmos de ejecución. La competencia por recursos escasos tendió a configurar una disponibilidad inversionista muy pequeña, sesgada por los arrastres; y la administración del proceso resultó, a la larga, prácticamente inmanejable. La inversión pública como proporción del PIB alcanzó una tasa del 21% entre 1980-1986, contra un promedio del 15% para el resto de la región ⁷⁰, sin que se registrara un aumento proporcional en sus rendimientos. Ello contribuyó a tensionar aún más los ya precarios equilibrios macroeconómicos.

Economía mixta y conflicto distributivo: un balance crítico

Con el sandinismo, los cambios introducidos en la lógica del proceso de acumulación, aunque significaron un salto en las posibilidades de control directo del excedente por la vía de la propiedad estatal, dejaron claramente un gran margen para su apropiación privada, tanto bajo modalidades típicamente empresariales, como en las mayoritarias formas de pequeña y mediana producción mercantil. En rigor, el nuevo Estado contó con más instrumentos para la redistribución social del excedente que para su apropiación directa. El modelo partía del supuesto de que con el control sobre la circulación, y la prerrogativa que otorgaba el manejo de los instrumentos tradicionales de la política económica, se podía garantizar la dirección principal y la coherencia

del proceso de transformaciones, a la vez que solventar las necesidades económicas de las clases integradas en el proyecto.

En cierta forma, el modelo sandinista parecía buscar un esquema de subordinación del capital privado productivo parecido al ejercido por el somocismo. De hecho, la percepción de una burguesía nicaragüense altamente subordinada en lo económico y carente de proyecto político alternativo constituyó un factor de peso en la definición de la estrategia sandinista de economía mixta y en la fijación de las fronteras del proceso de transformaciones.

En la práctica, sin embargo, esta capacidad de dictar pautas sobre los ritmos, direcciones y consecuencias distributivas últimas del proceso de acumulación no se hizo efectiva. En los primeros años, en un contexto de políticas expansivas apoyadas en la abundancia de la asistencia económica externa, las metas de reactivación y redistribución del ingreso fueron compatibles, y las tensiones implícitas del proyecto de economía mixta resultaron atenuadas. En la misma medida que aumentaron las restricciones de divisas, por una combinación de caída de las exportaciones, y cambios en la cantidad y calidad de los flujos de asistencia externa, el conflicto distributivo se hizo patente.

Ante la virtual presencia de dos mercados —uno oficial y subsidiado, y otro libre— se desarrollaron fenómenos que no sólo gravitaron negativamente sobre los esfuerzos de reactivación económica, sino que además, terminaron afectando a los intereses de los sectores populares, especialmente de sus estratos asalariados formales. La oferta barata de granos básicos por la red estatal desestimuló, por ejemplo, la siembra tradicional de esos rubros, que con fines de autoconsumo, solía hacer el pequeño y mediano productor de café y ganado. De igual manera, ante el bajo precio de los insumos importados, resultado de la sobrevaluación cambiaria, se propició objetivamente el despilfarro de recursos escasos, y se desestimuló la exportación. En general, los espacios abiertos a la especulación por los manejos macroeconómicos inadecuados estimularon transferencias perversas de excedentes de los sectores productivos a los improductivos. La compra de bienes, servicios y divisas en el mercado oficial, y su reventa en el mercado libre, pasó a constituirse en una de las formas más comunes de reproducción del capital parasitario, así como en una alternativa normal en las estrategias familiares de supervivencia de los sectores populares. Tales condiciones estimularon objetivamente el traslado de fuerza de trabajo hacia el sector informal en general y hacia el segmento de la intermediación comercial en particular. En 1985, casi un 39% del sector informal urbano de Managua —que a su vez representaba el 43% de su PEA total— estaba dedicado a actividades comerciales ⁷¹.

En resumen, a excepción de los primeros años, el modelo sandinista de economía mixta no logró operar y consolidar un proceso permanen-

te de redistribución del excedente en favor de los sectores populares. Sin embargo, tampoco sirvió a los efectos de reforzar y dinamizar la acumulación del capital, salvo con los giros radicales practicados en la política económica a partir de 1988. El mantenimiento del mercado como principal instrumento regulador de toda la actividad económica, junto a un grado muy limitado de control de los ejes de acumulación, determinó que, en una coyuntura de crisis, el impacto de ésta cayera con mayor fuerza sobre los sectores populares; al mismo tiempo, los diferentes instrumentos de regulación que introducía el Estado —algunos manejados de forma incoherente— bastaron para afectar a las condiciones normales de desenvolvimiento de la acumulación privada. Claramente, la rentabilidad capitalista se vio afectada. La reducción marcada de la eficiencia económica y la progresiva pérdida de control del Estado sobre las principales variables serían la consecuencia lógica de una economía mixta cuyas reglas del juego demostraron ser difusas.

El carácter limitado del proceso de transformaciones emprendidas, la debilidad de los instrumentos redistributivos empleados, y los errores de política económica, se conjugaron para potenciar los efectos más negativos del esperado conflicto distributivo.

Las políticas de ajuste practicadas a comienzos de 1988 y luego en 1989, analizadas en otra parte de este capítulo, ya no tuvieron ninguna posibilidad de corregir la dirección caótica en que marchaba la economía. La guerra de agresión hizo aún más difícil la coyuntura hondamente crítica. Ya no fue la economía mixta la que no tuvo éxito sino la economía misma la que prácticamente dejó de funcionar. Así, la economía impuso los límites a la política. El resultado de tales límites se tuvo en las elecciones presidenciales de 1990.

NOTAS

1. Víctor Bulmer-Thomas, *La Economía Política de Centroamérica desde 1920* (San José, Costa Rica: BCIE-EDUCA, 1989), págs. 411-416.
2. Roberto López, «Los orígenes de la crisis en Centroamérica» en Eugenio Rivera, Ana Sojo y José Roberto López, *Centroamérica, política económica y crisis* (San José, DEI-ICADIS-UNA, 1986), pág. 143.
3. A. Guerra-Borges, «Mercado Común y Desarrollo Industrial en Centroamérica» en Irving y Holland (eds.).
4. Ibid.
5. Ibid.
6. Thomas, 1989: 411-416.
7. Gallardo, FLACSO: varios cuadros.
8. CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, 1986.
9. World Bank, *World Tables*. Third Edition (Washington, 1983).
10. Ciro Cardoso y Héctor Pérez, *Historia económica de América Latina*, vol. 2 (Barcelona: Editorial Crítica, Grijalbo, 1979), pág. 197.
11. Joaquín Ferrán, «Estabilización y Gestión Económica en Pequeñas Economías Abiertas» en *Experiencias Recientes de Centroamérica y el Caribe* (mimeografiado, 1990). Cuadros 8-11.
12. Al respecto, véase, Claudio González y Jeffrey Poyo, «Desarrollo financiero en Centroamérica» en Ascher y Hubbard, *Recuperación y Desarrollo de Centroamérica* (Duke University, Durham y San José, 1989), págs. 193-194.
13. Eugenio Rivera y Ana Sojo, «El perfil de la política económica en Centroamérica: la década de los ochenta», en Rivera, Sojo y López, 1986: 97.
14. Ibid., pág. 100.
15. E. Baumeister, «La agricultura centroamericana en los ochenta» en *Polémica*, n.º 14-15 (1991), pág. 58.
16. Rivera y Sojo, 1986: 70.
17. Joaquín Ferrán, 1990: cuadro 10.

18. Rivera y Sojo, 1986: 41.
19. Joaquín Ferrán, 1990: cuadros 8-12.
20. Gerardo Timossi, «Centroamérica, Deuda Externa y Ajuste Estructural» en *Las Transformaciones Económicas de la Crisis* (San José: CRIES-DEI, 1989), págs. 20-24 y tabla 1.
21. González y Poyo, 1989: 194.
22. González y Poyo: pág. 197.
23. World Bank, *Trade Liberalization and Economic Integration in Central America*. Washington (March 10, 1989), pág. 7.
24. Ibid., pág. 7.
25. Thomas, 1989: 411-416.
26. María Eugenia Gallardo y José Roberto López, *Centroamérica, la crisis en cifras* (San José: IICA-FLACSO, 1986), págs. 109-113.
27. CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe* (1986), Gallardo y López, 1986: 189.
28. Rafael Menjívar y J. P. Pérez, *Informalidad Urbana en Centroamérica; evidencias e interrogantes* (Guatemala: FLACSO-Fundación Friederich Ebert, 1989), pág. 10.
29. FLACSO-IICA, *Centroamérica en Cifras* (San José, IICA-FLACSO, 1991), pág. 121. MIDEPLAN, *Evolución Socioeconómica de Costa Rica 1975-1990*, Costa Rica (abril de 1990).
30. Ian Walker, «Deuda y ajuste estructural: el caso de Honduras» en *Estudios Sociales Centroamericanos*, n.º 53, Costa Rica (mayo-agosto 1990), pág. 48.
31. Joaquín Ferrán, 1990: cuadros 8-12. CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe* (1989).
32. Ferrán, 1990: cuadros 8-12.
33. PNUD, *Desarrollo Humano. Informe 1990* (Colombia: Tercer Mundo Editores, 1990).
34. World Bank, *Trade Liberalization and Economic Integration in Central America*, Table C. 8; y Ferrán, 1990: 21.
35. Leonardo Garnier, «Gasto público y desarrollo social en Costa Rica» en *Cuadernos de Política Económica* (Costa Rica: Maestría en Política Económica para Centroamérica y el Caribe, 1991).
36. Guillermo García, Alberto Hintermeister, José Galán y Molly Pollack, *La deuda social en Costa Rica* (PREALC, OIT, 1990), pág. 57.
37. Timossi, 1989: 78.
38. Rivera y Sojo, 1986: 78.
39. Posiciones que se hacían explícitas, respectivamente, en los documentos titulados: «Policy paper for the Government of El Salvador» y «La necesidad de un nuevo modelo económico para El Salvador: lineamientos generales de una estrategia». Cfr. Rivera y Sojo, 1986: 83.
40. Benjamin Crosby, «Central America» en Anthony Lake (ed.), *After the Wars*, (Washington: Overseas Development Council, 1990), pág. 108.

41. Carlos Vilas, «La contribución de la política económica y la negociación internacional a la caída del gobierno sandinista», mimeografiado (1991), pág. 6.

42. Eduardo Lizano, «El proceso de integración económica» en Edelberto Torres (ed.) *Centroamérica Hoy* (México: Siglo XXI, 1975), pág. 201.

43. Ibid., pág. 205.

44. Juan Alberto Fuentes, «La Integración Económica Centroamericana: nuevas perspectivas a partir de la turbulencia» en *Occasional Paper Series*, n.º 15 (Latin American and Caribbean Center, Florida International University), págs. 23-25.

45. Al respecto, véase Juan Alberto Fuentes, *Desafíos de la Integración Centroamericana* (San José: FLACSO-ICAP, 1989), pág. 16.

46. Stuart Tucker, «Desentramamiento del comercio: evaluación de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe» en Ascher y Hubbard, *Recuperación y Desarrollo de Centroamérica* (Duke University-San José, 1989), pág. 363.

47. «En Guatemala se creó el Centro Guatemalteco de Promoción de Exportaciones (GUATEXPRO), en Nicaragua EXPORTEMOS, y en Costa Rica el Centro para la Promoción de Exportaciones e Inversiones (CENPRO), todas como instituciones adscritas a los Ministerios de Economía, encargados de la integración económica centroamericana. También se establecieron en todos los países del área las Direcciones Generales de Comercio Exterior, cuya función es la política comercial externa; en el caso de El Salvador y Honduras, a dichas direcciones se les encargó además las labores de promoción de las exportaciones». Álvaro de la Ossa y Eduardo Alonso, «Exportaciones no Tradicionales en Centroamérica» en *Cuadernos de Ciencias Sociales*, n.º 31, San José; FLACSO (1990), pág. 18.

48. Al respecto, véase De la Ossa y Alonso, 1990: 28-35.

49. Baumeister, 1991: 59.

50. George Bush, *Iniciativa para las Américas*, Oficina de la Secretaría de Prensa, La Casa Blanca, Estados Unidos de América (27 de junio de 1990).

51. George Bush, *Remarks by the President in transmittal to Congress of the Enterprise for the Americas*. Act of 1990.

52. Presidentes de Centroamérica y Panamá, «Declaración de Puntarenas» en *La Nación* (19 de diciembre de 1990), pág. 18A.

53. George Bush, «Iniciativa para las Américas» en *La Nación* (29 de junio de 1990), pág. 16A.

54. Ibid.

55. Ibid.

56. José Figueres, «Doctrina Social y Jornales Crecientes» en *José Figueres, escritos y discursos, 1942-1962* (San José: Editorial Costa Rica, 1986), pág. 236.

57. Ibid.

58. Ibid.

59. Fuentes, 1989: 21-23.

60. Los datos provienen de Max Spoor, *Un inventario de Políticas Agrarias para los granos básicos en Nicaragua*. Informe final para el proyecto PAN/CADESCA/CEE, Programas de Seguridad Alimentaria, Managua, Oct.

61. CIERA: *La Reforma Agraria en Nicaragua, 1979-89*, vol. IX (Managua, julio), pág. 56.
62. Geske Dijkstra, «La industria en la economía mixta de Nicaragua» en *Cuadernos de Pensamiento Propio*, (CRIES: Managua), pág. 23.
63. Max Spoor, op cit., pág. 2.
64. Aunque se practicó una política de tasas de interés diferenciada para el crédito agropecuario según sector de propiedad, que normalmente ubicaba la tasa correspondiente a campesinos individuales varios puntos por debajo del resto y las CAS por debajo de éstos, en rigor, dados los crecientes niveles de inflación, todos estaban recibiendo un subsidio implícito, cuya magnitud real dependía del monto total percibido más el comportamiento de los índices de precio de sus respectivos productos.
65. Peter Utting, «Domestic Supply and Food Shortages» en Rose Spalding (ed.), *The Political Economy of Revolutionary Nicaragua* (Allen & Unwin: Boston), pág. 141.
66. En 1980 el impuesto sobre las ganancias de las empresas se fijó en una tasa fija del 40%. En 1983 se introdujo un sistema de tasas diferenciadas que establecía márgenes impositivos del 45% para el comercio, 37,5% para las actividades agroindustriales y 35% para las agrícolas.
67. Para 1983-1984 la cobertura escolar, el sistema de Seguridad Social y la atención médica habían duplicado los niveles del período somocista. La mortalidad infantil se había reducido de 121 a 74 por cada mil nacidos vivos. Véase Collins, Joseph, *Nicaragua: What Different Could a Revolution Make?*, 2.^a edición (San Francisco: Institute for Food and Development Policy), pág. 249.
68. CEPAL, *Repercusiones económicas de los acontecimientos políticos recientes* (México, 1979).
69. Véase Alejandro Argüello, Edwin Croes y Nanno Kleiterp, *Nicaragua: Acumulación y Transformación, 1979-85* (Fondo Nicaragüense de Inversiones, Managua, 1986).
70. BID, *El Progreso Económico y Social en América Latina*, 1987.
71. Véase *Encuesta Sociodemográfica de Nicaragua* (ESDENIC), 1985.