

# Impacto económico, político y social de los programas de estabilización y ajuste estructural en Centroamérica\*

Hugo Noé Pino\*\*

PRESENTA LOS PUNTOS MAS GENERALES DE LOS PAE Y EL IMPACTO QUE DICHS PROGRAMAS HAN TENIDO TOMANDO EN CUENTA LAS CONSIDERACIONES SOBRE LOS EFECTOS POLITICOS Y LAS BRECHAS DE LOS PAE, PARA CONCLUIR CON UNA DISCUSION SOBRE SI HAY ALTERNATIVAS AL AJUSTE.

## Introducción

La fuerte crisis económica experimentada por los países centroamericanos durante la década de los 80 trajo consigo, en unos países más rápido que en otros, la aplicación generalizada de programas de estabilización y de ajuste estructural como el mecanismo idóneo para su-

perar la crisis. Para comienzos de la última década de este siglo, estos programas se convierten en una práctica común en la región.

En esta corta exposición, mi intención es proponer una serie de puntos que sirvan de base de reflexión y discusión en esta conferencia. En este sentido, comienzo con una breve reflexión acerca de la naturaleza de los PAE, y del diagnóstico económico del cual parten estos programas.

A continuación, se realiza una interpretación de los puntos más generales de los PAE, junto con algunas reflexiones sobre el impacto de tales programas. Finalmente, se expresan algunas consideraciones sobre los efectos políticos y las brechas de los PAE, para concluir con la discusión de si hay alternativas al ajuste.

\* Exposición efectuada en la mesa redonda que bajo el mismo título se efectuó en la Primera Conferencia sobre las "Perspectivas de las Inversiones públicas en Centroamérica en el contexto de los programas de estabilización y ajuste estructural". Evento patrocinado por el ICAP y ASDI en San José, Costa Rica, los días 30 y 31 de octubre y 1º de noviembre de 1991.

\*\* Director, Maestría en Economía y Planificación del Desarrollo, Universidad Nacional Autónoma de Honduras.

## Naturaleza de los PAE

La base teórica, el financiamiento y el impulso de los PAE provienen en buena parte de los organismos financieros internacionales quienes por medio de los préstamos de ajuste estructural y de la condicionalidad cruzada logran una influencia considerable en la determinación de la política económica de los diferentes gobiernos.

No sería del caso repetir detalladamente los argumentos de los impulsores de estos programas, pero vale la pena señalar algunos aspectos importantes. En primer lugar, y el más claro pensamiento neoliberal los principales desequilibrios macroeconómicos, tales como la inflación y el desequilibrio externo, son el producto del exceso de gasto en la economía nacional. Estos problemas, a su vez, están fuertemente influenciados por el exceso de gasto del gobierno, traducido en crecientes déficit fiscales.

La recomendación, por lo tanto, es la tradicional: disminución del gasto por medio de la reducción de la demanda agregada, concretizada en las reducciones del gasto público y de consumo. Al mismo tiempo, esto se debe complementar con devaluaciones que permitan una modificación de los precios relativos, y por consiguiente, un mejoramiento del déficit en la balanza de pagos.

Hasta este momento, los programas no tienen mucho de novedosos y se insertan en las medidas

tradicionales de estabilización económica impulsadas por el Fondo Monetario Internacional. Lo que hace novedoso a las nuevas propuestas es en lo que se refiere a los cambios en el mediano y largo plazo.<sup>1</sup>

Para ello se parte del diagnóstico que el modelo de sustitución de importaciones seguido por la región en las tres últimas décadas ha fracasado y que la responsabilidad principal de su fracaso se debe al hecho que su ejecución implicaba una intervención mayor del Estado en la economía. Tales intervenciones provocaron "distorsiones" en la asignación de los recursos, ya que sustrajo a los mercados de su misión principal.

Las recomendaciones son obvias en el sentido que se debe liberalizar la economía, y por lo tanto, el Estado debe reducir su intervención a todos los niveles. De acá se derivan las políticas económicas de liberalización financiera, comercial, del tipo de cambio, de precios, etc.

Sin embargo, para la región centroamericana es necesario realizar una discusión previa acerca del modelo de crecimiento económico que se agota a finales de los años 70. Como vimos arriba, la base del diagnóstico de los defensores del ajuste estructural es que el proceso de sustitución de importaciones se agotó en la región y la serie de distorsiones que tal esquema introdujo en la economía.

Es posible cuestionar el diagnóstico anterior partiendo del hecho de que en el área nunca se implementó una estrategia de sustitución de importaciones tal y como fue inicialmente concebida, y que como resultado, se

1. En la actualidad, sin embargo, ambos componentes forman parte de una propuesta global, que hace difícil distinguir sus diferencias, por ejemplo, el papel del tipo de cambio.

obtuvo un patrón de crecimiento económico que algunos autores han denominado "aditivo" (CEPAL) y otros *sui generis* (Bulmer-Thomas). Este patrón consistió en la superposición de dos estilos de desarrollo: el agroexportador tradicional y el de sustitución de importaciones. Como resultado, la región obtuvo tasas de crecimiento económico aceptables para los estándares internacionales, pero sin una incorporación efectiva de la mayoría de la población al proceso productivo y a mejores niveles de vida.

A pesar de los altos beneficios percibidos por ciertos sectores de la sociedad, la mayoría tuvo que soportar las desventajas de la superposición de los dos estilos. Por una parte, un crecimiento industrial basado en una excesiva protección que se tradujo en mala calidad, precios altos y estructuras oligopólicas de mercado; por otra parte, una agricultura basada en el uso extensivo del recurso tierra, con bajos niveles de productividad y escasa absorción de mano de obra. La ganadería extensiva es uno de los ejemplos claros de las distorsiones de un crecimiento de tal naturaleza. En resumen, es importante definir con claridad las características del modelo que entra en agotamiento, para poder señalar con precisión los obstáculos que hay que vencer en el proceso de reactivación económica.

Un elemento de igual importancia en el modelo que se agotó es que el desarrollo de la sustitución de importación requería un debilitamiento político de las oligarquías regionales, a fin de que los recursos se utilizaran eficientemente y que se pudieran movilizar excedentes de un sector de

la economía hacia otros. Esta tarea no se alcanzó terminando la región con gobiernos representativos de lo que Baylora ha denominado "el despotismo reaccionario". Es importante recalcar que a cualquier modalidad de crecimiento le corresponde un agrupamiento específico de los sectores sociales, lo cual hace imperativo que simultáneamente al análisis económico se realice el político.

### **Una interpretación más amplia de los PAE**

Una de las preguntas básicas en la discusión de la problemática económica actual es ¿por qué hay necesidad de ajuste? Las respuestas parecen obvias: en primer lugar, por los fuertes desequilibrios macroeconómicos que hacen insostenible la situación en el mediano y largo plazo; y, segundo, porque las condiciones del sector externo, tanto en lo referente a flujos financieros como comerciales, se ha alterado drásticamente, lo cual requiere de cambios importantes para nuestros países.

En lo referente a la resolución de los desequilibrios macroeconómicos, existe un consenso en que deben de ser resueltos; talvez las diferencias se plantean en la velocidad para realizarlos y en la forma específica en que se realiza. Por ejemplo, en relación a la reducción del déficit fiscal se cuestiona mucho que se haga en base a la reducción de los servicios sociales del Estado y en la reducción de la inversión pública, cuando por otra parte se defiende gastos improductivos tan elevados como son los gastos mili-

tares. En otros casos, se aumenta la recaudación tributaria en base a impuestos regresivos, y al mismo tiempo se le conceden fuertes subsidios o privilegios al sector exportador.

En lo que respecta a la reinserción de nuestras economías en el mercado internacional, se plantea la necesidad de promoción de exportaciones no tradicionales como mecanismo de diversificación de exportaciones. En este punto, tampoco existe mayor desacuerdo en la necesidad de un programa de tal naturaleza. En lo que sí existen puntos de vista diferentes es en el peso que se le quiera dar a la estrategia, muchas veces en detrimento del mercado interno, y lo que es más importante, el cuestionamiento de basar una estrategia de crecimiento en productos que compiten en función solamente de bajos salarios. La experiencia ha mostrado que los procesos de crecimiento sostenido han sentado sus bases en incrementos de productividad, calidad de los productos y en una mano de obra calificada y no en base a lo que algunos autores llaman la competencia de la miseria.

Un último aspecto, que por su amplia discusión no me referiré en detalle es el problema de la deuda externa. No existe ninguna duda que la ejecución de los PAE tiene como un aspecto importante que nuestros países hagan enormes sacrificios que les permitan atender sus compromisos de deuda externa. Más que reproducir una discusión tan amplia y conocida del problema me limitaré a compartir lo aseverado por el Papa Juan Pablo II, y que resumiendo el pensamiento generalizado en nues-

tros países, expresa: "la deuda externa de un país jamás puede ser pagada a expensas del hambre y la pobreza de su pueblo".

Una segunda pregunta básica en las discusiones sobre los PAE es ¿para quién hay que ajustarse? Su respuesta tiene varias dimensiones: primero, si a nivel internacional no estamos recreando una división internacional del trabajo con las mismas características del pasado y de las cuales los países como los centroamericanos se encuentran sujetos a fuertes fluctuaciones de sus exportaciones y a reducidos beneficios provenientes del comercio mundial. Segundo, y a nivel interno, si la nueva estrategia de crecimiento garantiza la incorporación de los sectores tradicionalmente marginados de la actividad económica.

Para ello es muy sugestivo pensar en una conclusión que se obtuvo en un seminario regional sobre exportaciones no tradicionales en Guatemala y en donde quedó claro que dado los montos de capital, el acceso a tecnología y de los mecanismos de comercialización, la producción de exportaciones no tradicionales se hacía muy difícil para los pequeños productores. Existe una fuerte creencia que el marco de los PAE el capital que se tiende a consolidar es el extranjero y el capital fuerte nacional en detrimento de una mayor democratización del capital.

## **El impacto de los PAE**

La evaluación de los PAE se puede hacer a varios niveles: el primero a par-

tir de la experiencia de los países que en una u otra manera han impulsado estas políticas; el segundo, a partir de la contrastación de las políticas en ejecución con la estructura económica del país o la región bajo análisis y el tercero a partir de los efectos obtenidos en su aplicación. Esta última forma se hace más difícil en la región centroamericana dado la aplicación reciente de tales programas, aunque sí se puede hablar de los impactos en el corto plazo.

Al primer nivel tomaremos un ejemplo que puede ser muy ilustrativo de las preocupaciones que levantan los PAE. Este ejemplo es tomado de la experiencia chilena en un balance efectuado por Andrés Opazo,<sup>2</sup> se destaca los siguientes aspectos: en primer lugar, la discontinuidad que caracteriza al modelo chileno en lo que respecta al crecimiento económico; en segundo lugar, la reducción de los desequilibrios macroeconómicos en la siguiente forma: una reducción del déficit del gobierno central respecto al PNB del 13% en 1972 a 0.2% en 1988; un aumento acelerado de las exportaciones hasta alcanzar tasas promedio de 8%; una puntualidad en el pago de la deuda externa y una reducción importante de los niveles de inflación en el país.

El autor simultáneamente observa que la lógica del modelo ha consistido en la represión del consumo masivo, para aumentar la capacidad exportadora y, por esa vía, la generación de excedentes para cumplir con

los compromisos financieros externos. Por lo tanto, se concluye, el éxito del modelo ha reposado más que en la inversión en el sacrificio de la mayoría trabajadora como resultado de un régimen laboral que ha reducido a su mínima expresión su capacidad negociadora.<sup>3</sup>

En lo que respecta al costo social del modelo se señala: una disminución del consumo per cápita entre 1974 y 1987 del 1.2% anual; se experimenta una extraordinaria concentración del consumo en el sector más rico de la población, concentración que se produce a costa de todos los otros sectores sociales; el poder adquisitivo de los sueldos y salarios desciende en un 15% entre 1970 y 1987; el desempleo aumenta de un 6.4% en 1970 a cerca del 17% a finales de los 80; el nivel de pobreza aumentó del 29% en 1970 a 41.2% en 1989 y se produce una fuerte reducción en el gasto social.

La explicación detallada del caso chileno obedece a que esas son las tendencias que se pueden percibir en Centroamérica; es decir, la posibilidad que el crecimiento económico llegue a la región pero en una forma en que la mayoría de la población no disfruta de los frutos de este crecimiento y al contrario, se produce un deterioro de sus niveles de vida.

El segundo nivel de contrastación a que nos referíamos arriba se basa en el hecho que los PAE consideran que los problemas económicos se derivan porque los mercados no se dejan funcionar en forma libre. Como se deriva de la teoría, la existencia de competencia tenderá a que los mercados asignen en forma óptima los recursos, y por

2. Opazo, Andrés y Uthoff, Andras. *Estrategia de una política económica exitosa, el caso chileno*. Embajada de Chile en Honduras. Tegucigalpa, 1990.

3. *Op. cit.*, p. 37.

lo tanto, estaremos en el mejor de los mundos posibles. Sin embargo, el enfoque deja por fuera la heterogeneidad de los agentes económicos participantes en el mercado. La aplicación de políticas económicas generales, en donde existen claras diferencias de acceso a la tierra, crédito, tecnología, etc., produce un mejor aprovechamiento de las oportunidades por aquellos agentes que gozan de todas estas posibilidades. Por lo tanto, las políticas dan como resultado una reproducción de las desigualdades existentes en la sociedad.

En el fondo lo que está en discusión es la vieja polémica entre crecimiento económico y desarrollo, destacándose en el primero de los aspectos esencialmente cuantitativos y en el segundo la posibilidad de superación de los déficit estructurales de la economía.

El tercer nivel de evaluación viene marcado por los efectos inmediatos que están produciendo los PAE en la población de la región. En casi todos los países se encuentra un deterioro marcado en las condiciones de vida de la población, con la promesa de que son sacrificios temporales necesarios para el despegue económico. Pero es acá donde se necesita enfatizar la experiencia chilena, ya que la forma de diseño y ejecución de los PAE no resuelven los problemas ancestrales de la economía.

## **Efectos políticos**

Anteriormente se tomaba como sentado que la aplicación de tales programas, con una fuerte resistencia

popular, debían ser implementados por gobiernos autoritarios y represivos. El contexto de Centroamérica en los 90 es, sin embargo, diferente. La existencia de una guerra casi generalizada en los 80 y la culminación de la guerra fría ha traído como consecuencia el impulso de procesos de democratización en la región. Aunque incipientes, dichos procesos no dejan de recrear contradicciones a todos los niveles, y en especial en la ejecución de los PAE.

Esto ha traído como consecuencia que los mecanismos de control político y social sean más refinados y se manifiesten a nivel de la manipulación ideológica, la cooptación y corrupción de dirigentes populares, y cuando el caso lo amerita, de una vuelta a la represión. No obstante, estos son mecanismos que no se pueden mantener por mucho tiempo y los cuestionamientos acerca de la viabilidad del modelo vuelven a aparecer. Los últimos acontecimientos en cada uno de los países del área muestra los problemas mencionados.

En resumen, existe un creciente cuestionamiento de las supuestas bondades del ajuste, lo mismo que sobre la naturaleza de la estructura política en que se basa. No se podría decir que este descontento en ascenso sea lo suficientemente fuerte para arriesgar la ejecución de los PAE en el corto plazo, pero sí de su viabilidad en el mediano y largo plazo.

## **Las brechas de los PAE**

A pesar de contar con un fuerte respaldo político y financiero a nivel in-

enero-diciembre/1991

ternacional y de grupos locales, los PAE también experimentan algunos problemas que se derivan no de la mayor resistencia que se tenga a ellos, sino de su lógica de funcionamiento. En primer lugar, nos referimos a lo recurrente de los desequilibrios que se tratan de combatir. Los desbalances macroeconómicos que en algunos momentos aparecen como resueltos, suele repetirse con alguna periodicidad tal como lo demuestran los casos de Costa Rica y Chile.

En segundo lugar, pese a las múltiples concesiones que se hacen a la inversión nacional y extranjera, los niveles de la misma no ha sido ni se perciben, que sean dinámicos en la región. Esto trae como consecuencia que la posibilidad de un crecimiento económico sostenido, basado a su vez en niveles crecientes de inversión, aparezca muy difuso. Este es un problema que no deja de presentar algunos rasgos de sorpresa dentro de la misma lógica del modelo.

En tercer lugar, las manifestaciones de oposición pueden desembocar en problemas de ingobernabilidad para las incipientes democracias del área, lo que a su vez repercute en la resolución de los problemas económicos. Esto nos lleva a una conclusión muy sencilla pero importante: la problemática presente de la región no puede reducirse al problema económico, sino que debe incluir un programa global que incorpore simultáneamente las esferas económicas, políticas y sociales.

A su vez esto sólo es posible a través de un fortalecimiento de la sociedad civil en todas sus dimensiones

enero-diciembre/1991

y la consecuente y necesaria pérdida de influencia de los sectores militares. Aunque las actuales condiciones de la región dan lugar para un pensamiento más pesimista que optimista, es necesario sentar las bases para la construcción de una alternativa cuyos componentes nacional, regional y popular sean los ejes sobre los que se construya.

### **Ajuste o desbarajuste**

Finalmente, quiero referirme sobre algo que se insiste mucho en las actuales circunstancias: que no existen alternativas a los PAE. En palabras de un alto funcionario del gobierno de Honduras la alternativa es: ajuste o desbarajuste.

Obviamente el ajuste que se obstaculiza es el ajuste de corte neoliberal y todo aquél que se le opone está atado al pasado o es un socialista trasnochado que no se da cuenta de lo que está pasando en el mundo.

Se nos habla, por lo tanto del fin de la ideología, paradójicamente con una posición con un fuerte sesgo ideológico. Con la negociación de las posibilidades de alternativa se quiere llevar a inmovilismo social y al fatalismo de la población.

Sin embargo, tanto los últimos acontecimientos en la región, como las discusiones en eventos como éste, marcan una búsqueda incesante sobre un programa económico que equilibre los aspectos de eficiencia económica y mejores niveles de vida para la población

◊