

Tras un período de desempeño insatisfactorio en los años ochenta, las economías centroamericanas experimentaron un cambio notable en los años noventa, al adoptarse mejores políticas económicas en un contexto político y social más estable. El desafío para la región es mantener la estabilidad macroeconómica, llevar adelante las reformas estructurales y fortalecer las áreas sociales a fin de lograr las máximas tasas de crecimiento económico y reducir la incidencia de la pobreza.

## América Central

### Ajuste y reformas durante los años noventa

*Leonardo Cardemil, Juan Carlos Di Tata y Florencia Frantischek*

**E**N MUCHOS SENTIDOS, los años ochenta fueron una década perdida para las economías centroamericanas, las que mostraron grandes desequilibrios externos, altas tasas de inflación, estancamiento de la producción y un deterioro de las condiciones sociales en la mayoría de los países. (En este artículo se considera que la región comprende a los cinco países del Mercado Común Centroamericano: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.) Entre los factores que condujeron a esa situación figuran los conflictos armados en El Salvador, Guatemala y Nicaragua (que también afectaron indirectamente las economías de Costa Rica y Honduras), políticas macroeconómicas y estructurales inadecuadas, y perturbaciones externas, incluyendo la crisis de la deuda en América Latina y el empeoramiento de los términos de intercambio.

A inicios de los años noventa, la mayoría de los países pusieron en práctica programas de ajuste macroeconómico y reforma estructural, a menudo con asistencia técnica y

financiera del FMI, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. El ajuste macroeconómico continuó durante la segunda parte de los noventa, aunque a un ritmo más lento, en tanto que las políticas estructurales fueron reforzadas, sobre todo en lo que respecta a privatización, reforma del sector financiero y liberalización comercial. Gracias a estos esfuerzos, los resultados económicos mejoraron considerablemente: se aceleró el crecimiento, bajaron las tasas de inflación, se fortaleció la posición externa y disminuyó la pobreza.

La tasa anual media de crecimiento del PIB real de la región se elevó a casi un 4% durante los años noventa, aumentando el producto per cápita a una tasa anual media del 1,2% (comparado con una disminución del 2,1% anual en la década anterior), y en la mayoría de los países se elevaron las tasas de ahorro e inversión (véase el cuadro). Sin embargo, hubo grandes diferencias entre los países, y las economías más avanzadas (Costa Rica, El Salvador y Guatemala) tuvieron una tasa de crecimiento que prácti-



camente duplicó a la de los países más pobres (Honduras y Nicaragua). Nicaragua comenzó su recuperación en 1994, tras un período de hiperinflación y reformas profundas, que transformaron una economía muy regulada en una de mercado (la tasa de crecimiento del PIB real alcanzó un promedio del 4½% anual durante el segundo quinquenio de los noventa). Los resultados económicos insatisfactorios de Honduras reflejaron una productividad factorial baja y los graves efectos del huracán Mitch en 1998–99 (véase el recuadro).

La inflación se redujo considerablemente en todos los países de la región. Nicaragua superó la hiperinflación de fines de los ochenta y comienzos de los noventa, en tanto que El Salvador y Guatemala lograron tasas de inflación inferiores al 10%. Excluyendo a Nicaragua, la tasa de inflación de la región bajó del 27%, en 1991, al 6% en 1999.

El comercio internacional de América Central experimentó una expansión notable a comienzos de los años noventa, al iniciarse la liberalización comercial y cambiaria, y dicha expansión se aceleró en el segundo quinquenio. Las exportaciones totales de la región crecieron un 8% anual (en dólares de EE.UU.) durante la década (en comparación con una caída anual media del 1½% en los ochenta), y las exportaciones no tradicionales aumentaron muy rápidamente. El déficit en la cuenta corriente externa de la región se mantuvo relativamente alto (6,1% del PIB) a comienzos de los noventa debido a la reactivación de la inversión, financiada por un aumento sustancial en las entradas de capital oficial y pri-

vado. Este déficit se redujo al 4,4% del PIB en el segundo quinquenio de la década debido a la fuerte expansión de las exportaciones, el turismo, y las remesas provenientes del exterior. La reducción de los desequilibrios externos y el considerable alivio de la deuda proporcionado por acreedores oficiales y privados fortalecieron la posición externa de todos los países. Las reservas internacionales brutas de América Central aumentaron a un nivel equivalente a 3,6 meses de importación de mercancías en 1999, frente a 2 meses en 1990, en tanto que la razón entre la deuda externa y el PIB bajó del 90% a menos del 40%.

### Políticas macroeconómicas y reformas estructurales

Los resultados económicos de los países centroamericanos mejoraron gracias a la adopción de políticas fiscales y monetarias más disciplinadas, políticas cambiarias coherentes e importantes reformas estructurales, y a la expansión de la economía mundial desde mediados de los años noventa.

El déficit del sector público se redujo a menos de la mitad en el decenio, alcanzando un promedio regional de un 3½% del PIB en 1990–94 y de menos del 3% en 1995–99, debido principalmente a una disminución del gasto. Las reformas tributarias incluyeron simplificaciones de los sistemas impositivos, reducción de exenciones, aumentos en las tasas de los impuestos al valor agregado o a las ventas, y mejoras en los procedimientos de recaudación. No obstante estas reformas, el ingreso tributario regional se mantuvo sin variación durante

## América Central: Indicadores económicos y financieros

	Mercado Común Centroamericano				Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua	
	1980–89	1990–94	1995–99	1990–99	1980–89	1990–99	1980–89	1990–99	1980–89	1990–99	1980–89	1990–99	1980–89	1990–99
	(Variación porcentual)													
PIB real	0,7	3,9	3,9	3,9	2,2	4,4	-1,6	4,7	1,0	4,0	2,0	2,7	-0,8	2,7
PIB real per cápita	-2,1	1,2	1,2	1,2	-0,8	2,2	-3,1	2,3	-1,9	1,1	-1,3	-0,2	-4,2	-0,4
Total de exportaciones <sup>1</sup>	-1,5	7,6	8,6	8,1	3,7	8,7	-7,4	9,6	-2,7	9,6	0,7	4,9	-2,4	8,2
Exportaciones no tradicionales <sup>1</sup>	1,6	13,3	12,2	12,7	7,0	11,0	-2,5	13,8	-1,1	13,7	-2,7	17,1	...	18,5
Total de importaciones <sup>1</sup>	0,9	11,1	9,8	10,5	2,8	10,4	2,4	11,1	2,2	11,2	0,3	10,4	-3,3	10,3
	(Porcentaje del PIB)													
Saldo fiscal global	-7,2	-3,6	-2,7	-3,1	-6,3	-3,5	-5,6	-2,0	-4,5	-1,7	-8,8	-4,5	-20,5	-13,7
Ingreso tributario del gobierno central	12,1	11,4	12,6	12,0	14,2	15,6	11,4	10,6	7,3	8,1	13,2	16,0	24,6	20,8
Gasto corriente del gobierno central	15,2	12,8	12,5	12,7	15,6	17,8	13,9	11,6	8,8	7,6	16,8	14,8	36,2	24,7
Saldo en cuenta corriente	-7,5	-6,1	-4,4	-5,2	-7,2	-4,7	-1,9	-1,4	-4,6	-4,6	-8,8	-5,7	-26,5	-27,4
Inversión interna bruta	16,9	19,5	18,6	19,1	23,3	23,9	13,3	16,9	13,3	15,2	19,1	24,1	21,0	25,4
Ahorro nacional	8,5	13,3	14,2	13,8	16,1	19,2	8,1	15,1	8,7	10,5	9,2	18,7	-8,3	-1,9
<b>Partidas informativas:</b>	<b>1990</b>	<b>1994</b>	<b>1998</b>		<b>1990</b>	<b>1998</b>								
Inflación de precios al consumidor (promedio, porcentaje)	378,5	13,1	8,7		19,0	11,7	24,0	2,5	41,6	6,5	23,3	15,7	3.127,0	13,0
Deuda pública externa (porcentaje del PIB)	90,2	67,3	37,6		61,3	27,9	38,8	22,2	30,1	15,3	88,4	74,0	686,9	280,3
Reservas internacionales brutas (meses de importaciones de mercancías)	2,0	2,9	3,6		1,1	2,0	5,0	6,8	2,1	3,3	0,0	4,2	1,6	1,7

Fuentes: FMI, bases de datos del Departamento del Hemisferio Occidental y de *Perspectivas de la economía mundial*.

<sup>1</sup> En dólares de EE.UU.

... Indica que no se dispone de datos.

## Efectos del huracán Mitch

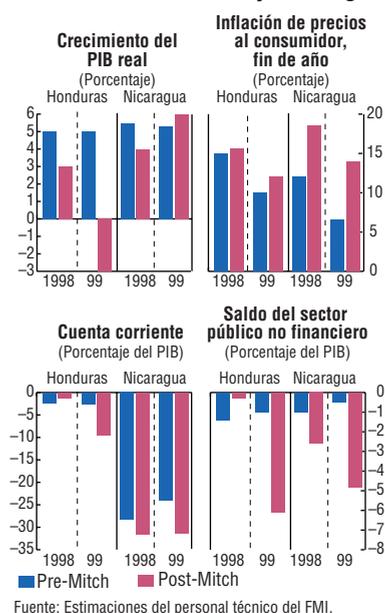
A fines de 1998, las inundaciones y avalanchas provocadas por el huracán Mitch causaron daños considerables en América Central, pérdidas de vidas y una gran destrucción de la infraestructura. El costo humano y económico fue mayor en Honduras y Nicaragua, y menor, aunque significativo, en El Salvador y Guatemala.

En Honduras, donde el huracán es considerado la peor catástrofe natural de los últimos años, murieron más de 13.500 habitantes y quedaron sin hogar o fueron desplazados unos 2,5 millones de personas (de una población total de 6 millones). Hubo grandes estragos en los cultivos (incluidos los de banano) y la infraestructura, y gran parte de las carreteras, puentes y sistemas de agua potable fueron dañados seriamente. Los daños globales —directos e indirectos— se estiman en US\$5.000 millones (95% del PIB de Honduras en 1998).

En Nicaragua murieron unas 3.000 personas y fueron desplazadas aproximadamente 870.000 (de una población total de 4,8 millones). El impacto fue grave en la agricultura (cereales básicos, banano y azúcar) y en la infraestructura; los daños directos e indirectos se estiman en US\$1.200 millones (57% del PIB de Nicaragua en 1998).

En los gráficos se presentan proyecciones pre-Mitch y estimaciones post-Mitch del crecimiento del PIB real, la inflación, la cuenta corriente externa, y la posición fiscal en Honduras y Nicaragua en 1998 y 1999. Debido a que los daños causados por el huracán en Nicaragua fueron menos extensos, la recuperación económica en este país se inició en 1999, antes que en Honduras, donde se espera una tasa de crecimiento real positiva del PIB en el año 2000.

### Estimación de los efectos del huracán Mitch en Honduras y Nicaragua



Fuente: Estimaciones del personal técnico del FMI.

casi todo el decenio, en un nivel equivalente al 12% del PIB, debido a la reducción significativa de los impuestos al comercio exterior. El gasto del gobierno disminuyó considerablemente en la mayoría de los países, en respuesta a reducciones sustanciales del gasto militar (especialmente en El Salvador y Nicaragua, tras la resolución de los conflictos armados) y de los subsidios distorsionantes, y a reformas del servicio civil. Sin embargo, estas medidas no fueron suficientes para lograr el saneamiento de las finanzas públicas, y algunos países se vieron forzados a recurrir a una reducción de la inversión en infraestructura. La posición fiscal de la región se deterioró en 1999 como consecuencia del alto costo de la reconstrucción en Honduras y Nicaragua tras el huracán Mitch y a crecientes presiones de gasto en los demás países. El gasto de reconstrucción se está financiando, en gran medida, mediante una mayor asistencia de carácter concesionario proveniente de fuentes multilaterales y bilaterales.

El ajuste fiscal fue acompañado por reformas profundas encaminadas a reducir la participación del Estado en la economía mediante la privatización de empresas estatales y la reducción del empleo público. El Salvador y Nicaragua lograron grandes avances en materia de privatización a comienzos de la década de los noventa. En el segundo quinquenio, los esfuerzos se intensificaron en El Salvador y Guatemala, lo que permitió la privatización o una mayor participación del sector privado en el sector eléctrico y las telecomunicaciones. En Costa Rica y Honduras, donde el progreso ha sido más lento, recientemente se han planteado iniciativas encaminadas a ampliar el papel del sector privado en los principales sectores de la economía.

A comienzos del decenio, la mayoría de los países liberalizaron su sistema financiero eliminando controles sobre las tasas de interés y la asignación cuantitativa del crédito e

iniciaron un proceso de fortalecimiento de la supervisión bancaria y las normas prudenciales. También se privatizaron bancos estatales ineficientes (excepto en Costa Rica, donde la banca estatal aún tiene un rol preponderante en la intermediación financiera) y se aprobó legislación encaminada a dar mayor autonomía a los bancos centrales, restringiendo su financiamiento al sector público.

Tras frecuentes modificaciones de los regímenes cambiarios, que se caracterizaban por la existencia de tipos de cambio múltiples y restricciones cambiarias, durante los años noventa todos los países de la región unificaron los tipos de cambio y suprimieron las restricciones a las transacciones corrientes y de capital. El Salvador ha vinculado su moneda al dólar de EE.UU. desde 1993, en tanto que los demás países mantienen regímenes cambiarios que permiten cierto grado de flexibilidad, ya sea a través de sistemas de paridades móviles (Costa Rica, Honduras y Nicaragua) o de flotación regulada (Guatemala). Estos regímenes reflejan en gran medida las diferencias que aún existen en los fundamentos macroeconómicos, incluyendo el grado de desarrollo de los mercados internos de capital y el progreso realizado en materia de ajuste fiscal.

También se han realizado considerables avances en cuanto a liberalización comercial. En particular, hubo un cambio fundamental en el proceso de integración regional dentro del Mercado Común Centroamericano, al remplazarse el énfasis en la sustitución de importaciones por una nueva estrategia basada en el crecimiento impulsado por las exportaciones. Después de reducciones de los aranceles aduaneros, de la dispersión de las tasas arancelarias y de los impuestos a la exportación, y tras la eliminación de la mayoría de las restricciones no arancelarias, en 1995 los gobiernos de la región acordaron un plan para convergir en aranceles co-

munes más bajos, entre 0% y 15%, a fines del año 2000. No obstante, quedan excepciones a la política de un arancel máximo común, debido a que el plan de reducción de aranceles para aves, carne refrigerada, productos lácteos, cigarrillos y textiles es más lento.

La incidencia de la pobreza disminuyó en la década de los noventa en todos los países de la región, mejorando notablemente los indicadores de salud y educación. Esto se debió en parte a la mayor disponibilidad de fondos externos para el gasto social vinculado a la reconstrucción de posguerra en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, y al carácter prioritario que Costa Rica siguió otorgando a los servicios sociales básicos. Sin embargo, gran parte de la población, (desde un 20% en Costa Rica hasta 55% en los países más pobres) aún vive bajo la línea de pobreza, y en todos los países —excepto Costa Rica— la mayoría de los indicadores sociales se mantienen por debajo del promedio de América Latina.

### Desafíos futuros

La región deberá continuar con la ardua tarea de consolidar el ajuste macroeconómico y el cambio estructural, fortaleciendo al mismo tiempo las políticas sociales, para lograr un crecimiento económico más rápido, incrementar su competitividad externa y reducir aún más los niveles de pobreza.

Si bien las finanzas públicas se han afianzado, la situación fiscal de la mayoría de los países sigue siendo frágil. Queda mucho por hacer para lograr una situación fiscal viable en Honduras y Nicaragua, disminuyendo su dependencia de la asistencia externa, y para reducir la deuda pública interna en Costa Rica. Además, el esfuerzo tributario de El Salvador y Guatemala sigue siendo insuficiente para cubrir las importantes necesidades de inversión social de estos países. En consecuencia, todos los países deben fortalecer el ahorro público para aliviar las presiones sobre las tasas de interés, modernizar la infraestructura social y física, mejorar las condiciones de seguridad, e incrementar la inversión en capital humano a fin de mejorar la productividad laboral y estimular la inversión privada. La mano de obra bien calificada es un incentivo poderoso para los inversionistas, como lo ha demostrado la exitosa experiencia de Costa Rica en atraer empresas de alta tecnología.

En el futuro próximo será indispensable fortalecer el ingreso tributario, mediante la supresión de las exenciones y mejoras en la administración tributaria y aduanera a fin de reducir la evasión. Al mismo tiempo, la mayoría de los países deberá mejorar la estructura del gasto público vinculando las remuneraciones salariales a la productividad, disminuyendo los subsidios, y reduciendo



**Leonardo Cardemil,**  
Asesor en el Departamento del Hemisferio Occidental



**Juan Carlos Di Tata,**  
Jefe de la División de América Central del Departamento del Hemisferio Occidental



**Florencia Frantischek,**  
economista principal en la División de América Central del Departamento del Hemisferio Occidental

las preasignaciones de ingresos con miras a eliminar el gasto improductivo y liberar recursos para atender las necesidades sociales.

En los últimos 10 años, la liberalización financiera ha avanzado más rápidamente que las normas de supervisión y la reglamentación prudencial, y en el futuro será necesario adoptar medidas adicionales para corregir las vulnerabilidades de los sistemas bancarios. Hasta ahora, los problemas de los sistemas bancarios de la región han sido aislados, sin repercusiones sistémicas, y fueron contrarrestados por la pronta reacción de las autoridades, a través de la intervención o liquidación de instituciones en quiebra. En un futuro próximo, habrá que elevar los niveles mínimos de capitalización, aumentar las reservas para préstamos incobrables y establecer una supervisión consolidada eficaz de los intermediarios financieros, incluyendo las actividades extraterritoriales. También será necesario perfeccionar la gestión monetaria mediante el fortalecimiento de los instrumentos monetarios indirectos, la mejora de los mecanismos de subasta de títulos de los bancos centrales, y el desarrollo de los mercados de valores.

En el área estructural, algunos países necesitan avanzar en la privatización de empresas públicas o aumentar la participación del sector privado en sectores que siguen siendo controlados por monopolios estatales. Además, la mayoría de los países deberán llevar a cabo reformas de los sistemas públicos de pensiones, que cubren una proporción relativamente pequeña de la población y no son financieramente solventes. En 1998, El Salvador reemplazó el sistema estatal de reparto por fondos de capitalización con administración privada, y en el futuro cercano deberá enfrentar los costos transicionales de la reforma. Costa Rica, Guatemala y Nicaragua prevén la creación de fondos privados de pensiones para complementar su sistema de reparto, en tanto que Honduras está evaluando diversas opciones de reforma.

El fortalecimiento de la gobernabilidad es también esencial para atraer inversión privada. En este sentido, es necesario mejorar la transparencia en la gestión de fondos públicos y reforzar los sistemas judiciales a fin de controlar el cumplimiento de los contratos y combatir la corrupción.

Por último, la voluminosa deuda pública externa de Nicaragua y Honduras impone una pesada carga, que debe aminorarse mediante

un alivio sustancial de la deuda. Este alivio, del que se espera disponer en el marco de la Iniciativa para los PPME, ayudará a estos países a lograr una posición externa sostenible y aumentará significativamente su capacidad para cubrir necesidades sociales básicas. **F&D**