

Evaluación Económica de Centro América⁽¹⁾

Dr. Miguel A. Rodríguez Echeverría

La situación actual de la economía de Centroamérica configura un cuadro grave de crisis económica y financiera, que se refleja con distintos grados de intensidad en los diversos países, pero que en todos ellos manifiesta problemas de debilitamiento de la producción, de desempleo, de desequilibrio en el comercio internacional, de presión sobre las finanzas públicas, de falta de ahorro nacional y de inversión y, en cierta medida, de aceleramiento en el crecimiento nominal de los medios de pago.

Recurriendo a datos agregados para Guatemala, Honduras y Costa Rica, a fin de evitar el efecto preponderante de los conflictos bélicos sobre las cifras de El Salvador y Nicaragua, podemos señalar las siguientes mediciones para esos problemas:

1. La tasa de crecimiento del PIB en términos constantes, que de 1961 a 1971 fue de 6% por año, bajó en el periodo 1971 a 1981 a 4.8%, haciéndose esta caída más fuerte en los últimos años del período, ya que la tasa es de 5.9% en 1979, de 2.6% en 1980, de 0.4% en 1981 y se prevé una nueva disminución del PIB de 1.9% en 1982.
2. La caída en el crecimiento del PIB se manifiesta con mayor fuerza en el sector agropecuario, que, en todo caso, muestra menos dinamismo que el promedio de la producción al ser las tasas de crecimiento del PIB por ese sector originado de 5.3% en 1961-1971 y de 3.1% en 1971-1981. Esta caída se da no obstante que los términos de intercambio entre los sectores agrícola e industrial que habían disminuido, de 1961 a 1971, en más de un 10%, se recuperan de 1971 a 1981 en más de un 20%.
3. La diferencia entre exportaciones e importaciones, que en 1961 representaba un 0.8% del PIB, pasa en 1971 a un 4.2%, y de 1979 a 1981 se mantiene entre un 5.4% y un 6.4%. El peso del déficit de cuenta corriente sobre las exportaciones totales, que era en 1961 de 8.9%, pasa en 1971 a 21.5% y en 1981 a 34%. El capital privado, que en 1966 financiaba el 71.7% del déficit de cuenta corriente, pasa en 1971 a financiar el 61.9, en 1980 el 1.8% y en 1981 el 7.9%.
4. El gasto del Gobierno Central, que en 1967 representaba un 9.9% del PIB, en 1971 significa un 12.7%, en 1980 un 17.1% y en 1981 un 16.3%, haciendo que al crecer más el gasto público que los ingresos corrientes, el déficit del Gobierno Central pase de ser un 0.9% del PIB en 1962, a un 2% en 1971 y a un 6.6% y 5.4% en 1980 y 1981, con un crecimiento del financiamiento de ese déficit proveniente de los bancos centrales y de los sistemas bancarios nacionales que de ser negativo en 1962, pasa a 1% del PIB en 1971, a 2.9% en 1980 y a 3.8% en 1981.
5. La inversión bruta interna, que había mostrado gran dinamismo creciendo de un 13.3% del PIB en 1961, a un 17.5% en 1971 y a un 28.7% en 1980, cae a un 19.7% en 1981. A su

vez, el ahorro interno, que en 1961 financiaba un 84% de la inversión, baja en 1971 a un 74.8% y cae a sólo un 55.9% en 1981.

6. El medio circulante, que de 1961 a 1971 creció en un 8.5% con precios estables en ese período (menos del 1.5% de crecimiento del índice de precios implícito del PIB), se aceleró a 15.6% en 1971-1981, con una mayor proporción del crédito interno destinado al sector público, como ya anteriormente señalamos, y con una aceleración de la inflación que ya en 1976-1981 señala una tasa de crecimiento del índice de precios implícito del PIB de 12.6%, (con grandes diferencias para los últimos años entre el 52% para 1981 en Costa Rica, y el 9% y 7.8% para Guatemala y Honduras).

Todas estas manifestaciones de deterioro económico y financiero de Centro América obedecen a una causalidad compleja, en la cual intervienen factores internos y externos, coyunturales y estructurales, y sería grave error no tomar estos últimos, los estructurales, en consideración, pues el no enfrentarlos nos llevaría en el futuro a recurrentes situaciones de crisis.

Es claro que los factores externos se nos manifiestan principalmente a través de la gran variación en la década de los 80 en los términos internacionales de intercambio, que de una base 100 en 1966 bajan a 89.2 en 1976, para subir a 109 en 1977, y volver a deteriorarse hasta 76.5 en 1981. No cabe duda del grave impacto de esta disminución en el estancamiento de las exportaciones y del producto; adicionalmente, la inflación mundial, con su impacto sobre las tasas de interés, aumenta las necesidades de ingresos en la cuenta de capital, pues para los tres países tomados como indicadores y con base en los saldos de su deuda externa pública a fines de 1980 (muy inferiores a los correspondientes a fines de 1981) cada punto de aumento en la tasa de interés significa egresos de divisas de más de \$31 millones al año (con base en una estimación preliminar de la deuda externa pública para 1981 y una estimación de la deuda externa privada, el costo fácilmente se duplica).

También es evidente que la violencia política en el área, y en algunas naciones frecuentes cambios en la política económica, han dado lugar a una pérdida de confianza, con sus negativos efectos sobre el ahorro, la inversión extranjera y la exportación de capitales, agravando las dificultades para financiar el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos y disminuyendo las posibilidades de crecimiento económico. Asimismo, se puede concluir que una política fiscal deficitaria, y en alguno de los países un aceleramiento en la oferta monetaria, han sido origen de un crecimiento de la demanda agregada con su impacto sobre las importaciones y la inflación.

Pero no debe dejarse de lado el impacto que sobre muchas de esas variables y políticas tiene nuestra estructura productiva.

No debemos tampoco llamarnos a confusión creyendo que la baja productividad, las crisis fiscales y de pagos internacionales que hoy azotan a Centroamérica son de origen reciente. El germen de ellos se halla en la estructura productiva que hemos desarrollado durante las últimas dos décadas. Es necesario, por tanto, modificar esa estructura, si queremos afrontar con éxito nuestros problemas económicos.

En lo fundamental, la estructura productiva de Centroamérica está condicionada por dos instrumentos jurídicos: las leyes de protección industrial y el Mercado Común Centroamericano.

Esos instrumentos, que son los que conforman la estrategia llamada de «sustitución de importaciones», convirtieron en altamente rentable la producción de artículos industriales para el mercado centroamericano y, en comparación, hicieron poco atractiva la producción para otros mercados. A ello contribuye de manera directa el haber adoptado impuestos prohibitivos para la importación de bienes manufacturados de consumo procedentes de fuera del área centroamericana, mientras que se permite el ingreso, libre de impuestos de aduana, a la materia prima y a los bienes de capital que su producción requiere.

Aun cuando estas reglas de juego sirvieron para estimular y acelerar el crecimiento industrial, no se promovió la incorporación de materias primas, ni de productos intermedios nacionales en ese proceso productivo.

Adicionalmente a estos objetivos de desarrollo industrial para sustitución de importaciones, hemos utilizado en el campo financiero otra serie de medidas encaminadas sobre todo a hacer más barato el costo del capital. Hemos tratado de actuar con tasas de interés que se han mantenido, en el sistema bancario y en los intermediarios financieros principales, apartadas del costo del capital en el mercado interno y también apartadas del costo del capital en el mercado internacional. El subsidio al costo del capital también se ha buscado a través de la exoneración de impuestos a la importación de bienes de capital y al impuesto sobre la renta que se reinvierte en maquinaria y edificios. Hemos, también dentro de esa política, tratado de aumentar el tamaño del Sector Público, no sólo en sus actividades normales y corrientes sino también introduciéndolo en actividades de empresas industriales, agrícolas y comerciales, que en el pasado habíamos dejado para el Sector Privado.

Hemos tratado de llevar adelante nuestro proceso con base en una política de regulación de precios de precios mínimos para ciertos productos y máximos para otros y hemos hecho esto también en nuestra relación con el mercado externo, dentro de una política cambiaria rígida, tratando de mantener estable el tipo de cambio. ¿Cuáles han sido los resultados que hemos obtenido de este modelo? Hay uno inmediato, que se obtiene por definición del modelo: una mala asignación de los factores de la producción.

En el área tenemos una determinada cantidad de tierra, una determinada cantidad de máquinas, una determinada cantidad de trabajo, un determinado conocimiento tecnológico, un grupo empresarial con ciertas habilidades dadas y conocidas, y de las mezclas de estos factores resulta el producto total que podemos obtener en cada período económico para satisfacer las necesidades de la comunidad.

El sistema, lo que ha buscado, es dirigir estos recursos hacia actividades que no habrían sido las que ellos habrían realizado si el sistema de precios no hubiese estado distorsionado con los factores artificiales: tarifas, protección industrial, precios mínimos para productos agrícolas, etc., que el gobierno y la comunidad han impuesto sobre la realidad económica para distorsionar, para cambiar el sistema de precios. Con ese cambio del sistema de precios, el empresario ha dirigido los factores de producción hacia las actividades que el nuevo esquema de precios promueve, en lugar de dirigirlos hacia las actividades a las que

se habrían dedicado si hubiera regido un sistema de precios que representara realmente las preferencias de la colectividad, las limitaciones de los recursos y las condiciones tecnológicas existentes.

Esa distorsión del sistema de precios implica, pues, que uno de los resultados inmediatos del modelo es una distorsión en la asignación de los recursos productivos. Y el problema del Sistema Económico es asignar eficazmente sus recursos productivos, porque éstos son escasos, porque no podemos producirlo todo y entonces nos vemos obligados a escoger; esta última es la palabra clave en toda la economía.

La consecuencia del desgaste en el proceso de substitución de importaciones con alto componente importado, y de la pobre asignación de factores productivos utilizando además técnicas de producción intensivas en el uso de capital, ha sido, por supuesto, un estancamiento de la producción.

La estructura productiva por la que se optó también traía el germen del desempleo, pues llevó a una industria muy sofisticada en el uso de capital, con un alto costo de inversión por puesto creado.

Ello ha llevado a que el Sector Privado no haya podido aumentar la cantidad de empleo en la medida necesaria para afrontar el crecimiento de nuestra fuerza de trabajo. Y así, ha intervenido el Sector Público para llenar esas necesidades de empleo y ha aumentado en forma exorbitante el nivel de la burocracia, con el consiguiente impacto presupuestario, por un lado, y el entorpecimiento de la actividad económica, por otro.

Otro resultado del sistema, íntimamente ligado al anterior, es la crisis fiscal que hemos vivido durante estos años. Esta crisis no es un problema temporal, es un problema de estructura. Si hemos establecido un mecanismo a través del cual eliminamos impuestos para un sector protegido de la producción, no podemos volverle a poner impuestos a ese sector porque sería ir contra lo que el modelo quiere. Pero los otros sectores de la producción son los que están soportando el costo de esa protección, por lo que tampoco tienen la capacidad contributiva para que a ellos podamos recurrir por más ingresos para el fisco.

Ello crea un desbalance, necesario, estructural, en las finanzas públicas, que lleva a que el gobierno deba financiar su déficit a través de medidas inflacionarias, a través de la utilización del crédito bancario, a través de la emisión de dinero.

Al mismo tiempo, esta misma situación, esta misma preferencia artificiosa de las señales del mercado dirigidas a la producción para el mercado interno, lleva a un crecimiento relativamente lento de las exportaciones en relación con las demandas de la comunidad por la importación.

Y si esto se produce a la vez que mantenemos una tasa de cambios fija por períodos relativamente largos, se produce un problema permanente y crónico, como el que hemos tenido, de balanza de pagos. Estudios del Banco Mundial para Costa Rica en 1980, estimaron la sobrevaluación del colón, por razón de la protección industrial, entre un 18 y un 46%. Estos datos, en lo básico, son aplicables a todo el Mercado Común Centroamericano.

Allan I. Rapoport estimó la tarifa promedio de protección efectiva del Mercado Común Centroamericano en 164%.

Finalmente, estas mismas circunstancias, coadyuvados los factores de la preferencia de los precios por la producción para el mercado local, con la subvención al costo del capital, nos lleva a una baja monetización de la economía y a una baja tasa de ahorro interno.

Los efectos señalados de la estructura productiva por la que optó, detonados por las condiciones históricas que vive el área y el mundo, han desembocado en los distintos países, no sólo en un estancamiento de la producción y el empleo, sino en crisis financieras que manifiestan su grado de madurez de conformidad con el mayor grado en que en cada país se haya recurrido al financiamiento deficitario del déficit y a la emisión monetaria.

El creciente déficit en cuenta corriente, acompañado de la dificultad de financiarlo con capital externo privado, desembocó en mayor uso de crédito externo público que inicialmente ayudaba a solventar el desequilibrio de las finanzas públicas. El alto grado de endeudamiento externo público pone un alto costo en divisas para su servicio, y cierra las corrientes de ingresos de capital externo para los gobiernos, haciendo disminuir las reservas de divisas. Los controles de cambios agudizan el sistema proteccionista, y la inflexibilidad de las políticas cambiarias lleva a bruscos y desestabilizadores cambios en el valor de las monedas locales. El control de las importaciones y la falta de divisas hacen que el efecto del aumento en la demanda agregada interna se manifieste en crecimiento de la inflación.

Para afrontar la crisis centroamericana requiere masivas ayudas externas que permitan financiar la expansión de su inversión y de su comercio exterior.

Requiere Centroamérica políticas fiscales y monetarias ortodoxas que eliminan las expectativas inflacionarias y devuelvan la confianza en sus monedas. Necesita ajustes a sus tipos de cambio para adaptar el valor de sus monedas a los distintos grados de inflación sufridos en cada país en comparación con los de sus mercados externos. Todo ello es necesario. Pero no es suficiente.

Se necesita, además, salir de la represión económica: liberar el comercio exterior, balancear la Hacienda Pública, liberar el sistema financiero.

Si se me permite terminar con una apreciación meta económica, con un juicio de valor, el objetivo de Centroamérica debe ser en todo la liberalización: en lo político, en el comercio exterior, en el campo de las ideas y de la prensa, en lo tocante a los precios, en la desvinculación de las personas con trabajos o lugares fijos, en las posibilidades de asociación, en el régimen financiero. En lo económico, debemos buscar libertad para que funcione el mercado y haya eficiencia. Pero más que por ello, en todos los órdenes debemos buscar la libertad para que se dignifique el hombre centroamericano, y podamos encaminar nuestras sociedades hacia aquel objetivo de la Constitución de Cádiz y de muchas de nuestras primeras leyes fundamentales: la felicidad de la comunidad que depende de las satisfacciones de cada uno de los ciudadanos.

(1) Este trabajo fue presentado durante la conferencia sobre Comercio y Desarrollo en Centroamérica que organizó en Panamá el «Caribbean Central American Action» los días 13 y 14 de mayo recién pasado. El Dr. Miguel Ángel Rodríguez es un prestigioso economista costarricense.