
Las instituciones de Bretton Woods y Centroamérica

• • • • • • • • • • MOISÉS CETRÉ*

En este trabajo se ofrece un esbozo general del surgimiento y la consolidación de las instituciones del sistema de Bretton Woods, así como un análisis crítico de sus políticas frente a los países de Centroamérica, sobre todo en relación con el problema de la deuda externa y los programas clásicos de ajuste. Los efectos de éstos perduran en las economías del istmo y, por tanto, aún no es posible hacer juicios concluyentes. Los resultados preliminares, sin embargo, parecen confirmar la tesis de que las políticas respectivas que aplicaron los diferentes gobiernos han ampliado la brecha entre ricos y pobres.

La primera de las cinco secciones de este artículo se refiere a las condiciones objetivas que enmarcaron el surgimiento del sistema de Bretton Woods. En la segunda se analizan algunas de las funciones y estrategias de las instituciones “gemelas” de dicho sistema, es decir, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI). En el tercer apartado se examina el advenimiento del desorden económico internacional, en particular las manifestaciones inmediatas de la crisis, mientras que en el cuarto se revisan el trato que las naciones centroamericanas recibieron por parte de ambos organismos y los resultados iniciales de las políticas correspondientes. En la última sección se presentan algunas conclusiones preliminares que ponen de relieve los resultados poco satisfactorios de las políticas de ajuste en el istmo, sobre todo por la naturaleza estructural de los problemas de balanza de pagos en la mayoría de los países centroamericanos.

* *Economista colombiano, exfuncionario de la OEA, la UNCTAD y la CEPAL.*

Génesis del sistema de Bretton Woods

Los antecedentes históricos directos del sistema financiero internacional contemporáneo se remontan al funcionamiento del patrón oro desde 1870 hasta la primera guerra mundial y durante los turbulentos años posteriores que desembocaron en la segunda guerra. El patrón oro cumplió un papel clave como referente de las relaciones y políticas financieras internacionales durante los tiempos de hegemonía del Reino Unido. En el siglo XIX, por tanto, el patrón oro sólo puede entenderse en relación con la preponderancia británica en la economía internacional.

El Reino Unido no sólo era entonces el principal proveedor de capital para la marcha del sistema, sino que el comportamiento mismo de la economía mundial se ligaba estrechamente con el desempeño de la británica. Como potencia industrial y comercial, el Reino Unido utilizó su diplomacia y poderío militar para crear una economía mundial que ofreciera la máxima libertad al comercio y la inversión.¹

El mecanismo del patrón oro garantizaba la libertad del comercio y la seguridad de las inversiones extranjeras. El uso de la libra esterlina como principal moneda internacional y el papel central de los banqueros británicos evidenciaron, a su vez, el éxito de la potencia europea en transformar el mundo entero en su área comercial.²

1. Eric J. Hobsbawm, *Industry and Empire*, Weindfeld-Nicolson, Londres, 1968.

2. Véase Frei L. Block, *Los orígenes del desorden económico internacional*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988, p. 28.

Con base en los razonamientos de Lichtensztein y Baer, caben tres consideraciones básicas al respecto.³ Por principio de cuentas, el patrón oro entrañó un conjunto de reglas para la creación, la circulación y la convertibilidad del dinero en los ámbitos internacional e interno. Dos principios fundamentales normaron su funcionamiento en el terreno internacional:

1) el pago de las transacciones se realizaría por intermedio del oro, metal precioso que podía exportarse e importarse con plena libertad, y

2) las relaciones de cambio entre monedas nacionales se harían en proporción a su contenido en oro; mientras éste no se modificara (es decir, en tanto no ocurriera una devaluación) el tipo de cambio tendería a permanecer fijo.⁴

En el ámbito nacional sobresalieron dos principios:

1) la emisión del dinero con base en el oro, lo cual admitía el uso de monedas de ese metal o billetes con un respaldo proporcional;

2) el reconocimiento de la libre conversión de los billetes por el oro de respaldo, ya fueran sus tenedores nacionales o bien extranjeros.

En segundo lugar, resultó lógico que el Reino Unido asumiera la mayor responsabilidad del funcionamiento del sistema por ser el principal beneficiario de la apertura de la economía mundial en el siglo XIX. Mientras que los banqueros de Francia y Alemania solían condicionar los préstamos a extranjeros a la compra de bienes franceses o alemanes, los banqueros británicos no imponían tales condiciones porque a la larga se beneficiaban al margen del lugar o a la fecha en que se gastara el dinero.

En tercer término, durante los períodos en que el Reino Unido registraba un marcado déficit de balanza de pagos el Banco de Inglaterra simplemente elevaba las tasas de interés internas. Con ello atraía capital a corto plazo del resto del mundo y en gran medida frenaba la salida de capital nuevo. A menudo también frenaba el ritmo de la actividad económica nacional, lo que implicaba un mayor desempleo.⁵ Pero éste era un pre-

3. Samuel Lichtensztein y Mónica Baer, *Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial: Estrategias políticas y poder financiero*, Editorial Nueva Sociedad, San José de Costa Rica, 1986.

4. Los gastos de transporte y seguros en la transferencia de oro imponían cierta franja de variación en los tipos de cambio.

5. La predisposición británica para sacrificar la estabilidad económica interna se analiza en Arthur I. Bloomfield, *Monetary Policy under the International Gold Standard 1880-1914*, Banco de la Reserva Federal de Nueva York, Nueva York, 1959, y Fred Hirsch, *Monetary International*, Doubleday, Nueva York, 1968. Por razones comprensibles, los banqueros no tenían que asumir los

costos de la deflación interna. Se arguye usualmente que el poder político de los banqueros internacionales británicos era tan grande que podían imponer políticas perjudiciales para los intereses de los industriales nacionales.

London se consolidó paulatinamente como el centro bancario y financiero más importante del mundo. Allí se controlaban los movimientos de oro de origen no comercial. Al regular el movimiento de capitales, el Reino Unido fue el administrador del patrón monetario internacional.

Bajo el control británico el patrón oro se convirtió –en la práctica– en un patrón oro libra esterlina. Esta divisa cumplía las funciones correspondientes a una moneda internacional, aunque el oro conservó el papel de activo de reserva y factor de convertibilidad en última instancia.

Posteriormente, la pérdida de competitividad de la economía británica frente a Estados Unidos y en menor grado Alemania obligó a redefinir la estructura y el poder en la economía mundial. Al perder solidez el patrón oro libra esterlina, en los años previos inmediatos a la primera guerra mundial era claro que el sistema ya no era adecuado para un mundo cada vez más dividido.

La suspensión de la convertibilidad en oro de casi todas las monedas durante la primera guerra mundial, al igual que la inflación y la existencia de nuevas prácticas crediticias, ahondó el deterioro del patrón oro libra esterlina. De 1907 a 1913, por otra parte, la banca francesa desplazó a la británica como principal proveedora de fondos a los gobiernos latinoamericanos, en particular a los centroamericanos.

Además, los cuantiosos gastos en que incurrió el Reino Unido para hacer frente a la guerra también socavaron la preponderancia internacional de su economía y, por ende, las condiciones específicas que habían sostenido el patrón oro libra esterlina.

Las instituciones de Bretton Woods

En el período de entreguerras la quiebra de numerosos bancos de Austria, Alemania y el Reino Unido intensificó las turbulencias financieras, con moratorias de la deuda superiores a un año, y sobrevino la pérdida de confianza en el sistema. En julio de 1931 se instauró en Alemania una política de congelación de activos extranjeros, entre ellos los del Reino Unido. La medida sembró más dudas acerca de la solidez de la libra y se tornó más evidente la necesidad de un reordenamiento financiero internacional. En julio de 1944, finalmente, se reunieron en Bretton Woods, Estados Unidos, los delegados

costos de la deflación interna. Se arguye usualmente que el poder político de los banqueros internacionales británicos era tan grande que podían imponer políticas perjudiciales para los intereses de los industriales nacionales.

de 44 países para concertar un nuevo sistema monetario internacional y se crearon el FMI y el Banco Mundial.⁶

Tanto la potencia declinante (el Reino Unido) cuanto la emergente (Estados Unidos) pugnaron por imponer sus propuestas, el Plan Keynes y el Plan White, respectivamente, pero al final se impuso el segundo como defensor de los intereses de la banca estadounidense. Uno de los disensos primordiales, con plena vigencia medio siglo después, fue en torno de los mecanismos de ajuste de la balanza de pagos. Keynes planteó que éstos se aplicaran a los países acreedores, pero también a los deudores. En consecuencia, una política de ajuste de desequilibrios suponía mecanismos de corrección globales. White propuso, como luego se registró en los estatutos del FMI, obligaciones únicamente para las naciones deficitarias.

Tal asimetría en el tratamiento de los países superavitarios y deficitarios reforzó la desigualdad en el patrón monetario internacional y en sus mecanismos organizativos internos. En aras de una simetría formal en el tratamiento de ambas clases de países, se acuñó el concepto de "moneda escasa" para distinguir a la que exhibía un exceso de solicitudes de préstamos; su uso habría posibilitado el estudio de los problemas específicos de los países superavitarios, pero nunca llegó a concretarse en la práctica.⁷

El Fondo Monetario Internacional

La primera declaración conjunta que dio origen al FMI la firmaron las 44 representaciones nacionales que acudieron a la Conferencia de Bretton Woods, New Hampshire. Una de las materias principales de discusión fue la concerniente a las cuotas nacionales para el organismo, toda vez que la contribución de cada país determinaba su poder de votación. En diciembre de 1945, una vez terminada la guerra, 29 naciones suscribieron el Convenio Constitutivo, es decir, la carta del FMI. La firma precedió a la reunión inaugural de la junta de gobernadores y directores ejecutivos que se realizó en Savannah, Georgia, en marzo de 1946. En ella se abordaron los aspectos organizativos, administrativos y económicos. Se trataron temas como los procedimientos para elegir a los directores ejecutivos por países miembros; los derechos y salarios de esos funcionarios; la selección del gerente direc-

tor del FMI y el presidente del Banco Mundial, y la radicación de ambos organismos.

Como funciones del FMI, entre otras, se asentaron:

i) Promover la estabilidad de los cambios, asegurar el orden en las relaciones cambiarias entre las partes y evitar en lo posible las depresiones con fines de competencia.

ii) Facilitar la expansión equilibrada del comercio internacional y contribuir, así, a la existencia de altos niveles de ocupación e ingresos reales y al desarrollo de recursos productivos en todos los países asociados como objetivos primordiales de política económica.

iii) Infundir confianza en los estados miembros al poner a su disposición los recursos del Fondo en condiciones que los protegieran, dándoles oportunidad de corregir los ajustes de sus balanzas de pagos sin recurrir a medidas que destruyeran la prosperidad propia e internacional.

iv) Reducir la duración e intensidad del desequilibrio de las balanzas de pagos nacionales.

En resumen, se esperaba que los países deficitarios financiaran una parte de sus desequilibrios mediante el empleo de sus reservas y otra mediante la compra de las monedas necesarias en el Fondo. Al mejorar su posición de pagos, repondrían sus reservas y restaurarían su posición en el organismo, tarea nada fácil.⁸ De esta forma, los recursos del Fondo se renovarían continuamente y estarían disponibles para otros países. En otras palabras, el acuerdo del FMI no exigía el pago de los retiros en un período específico, sino que se confiaba en que tal pago se haría en cuanto mejorara la posición del país correspondiente.⁹ Al aceptarse el nuevo patrón oro dólar¹⁰ Estados Unidos, como "rector" del nuevo

8. Como lo reconoce Margaret Garritsen De Vries, exhistoriadora del FMI, "el establecimiento del FMI no supuso un éxito inmediato; ni siquiera un comienzo exento de dificultades. Muy por el contrario, los primeros años fueron desalentadores. Los problemas de la labor de reconstrucción para superar la devastación provocada por la guerra resultaron más formidables de lo previsto. Y lo que es más importante, el FMI tropezó con escollos para imponer su autoridad. Los países de la comunidad británica se mostraron reacios a dismantelar la jurisdicción monetaria de la libra esterlina. Otros países insistieron en que el FMI interpretara en forma estricta el Convenio Constitutivo, con la consiguiente reducción de las posibilidades de acción de la institución. Estados Unidos ocupó una posición dominante en los procedimientos y adoptó decisiones clave por medio del Departamento del Tesoro, en lugar de hacerlo en el seno del FMI". Citado en *Boletín del FMI*, 18 de julio de 1994, p. 217.

9. Eugene A. Birnbaum, *Changing the United States Commitment to Gold*, Princeton, 1967.

10. Del patrón oro, en sentido histórico, pueden distinguirse varios tipos: patrón moneda-oro; patrón lingote-oro; patrón cambio-oro; patrón divisas y patrón paridad-oro. Una descripción muy útil

6. Los trabajos de la Conferencia de Bretton Woods se agruparon en tres comisiones: la Comisión I, en torno al Fondo, dirigido por el estadounidense H.D. White; la Comisión II, acerca del Banco, presidida por el inglés J.M. Keynes, y la Comisión III, a cargo de otros aspectos de la cooperación financiera internacional, encabezada por el mexicano Eduardo Suárez.

7. Véanse al respecto Samuel Lichtesztejn y Mónica Baer, *op. cit.*, así como Raymond Mikesell, *The Bretton Woods Debates: A Memoir*, Departamento de Economía de la Universidad de Princeton, Nueva Jersey, 1994.

modelo cuyo brazo administrativo era el FMI, debía mantener la convertibilidad de su moneda a razón de 35 dólares por onza troy de oro. La gran potencia americana asumió la responsabilidad de enfrentar el problema de la escasez de dólares con instrumentos como el Plan Marshall y la ayuda directa a Europa y Japón.

Hasta agosto de 1971 el sistema monetario internacional funcionó conforme a los acuerdos de Bretton Woods, en los cuales se estipuló que las divisas debían mantener tipos de cambio fijos que sólo se podrían ajustar en condiciones extremas. En ese mes, sin embargo, el gobierno estadounidense decretó el cese de la convertibilidad de la divisa verde en oro. Tal medida significó la casi inmediata devaluación de la moneda frente al metal áureo y a fines de ese año se estableció una paridad de 38 dólares por onza. Casi dos años después, debido al alza del precio del petróleo, se registró otro fuerte cambio en dicha paridad que pasó a 42.22 dólares por onza. Desde entonces se inició la dinámica de dos tipos de cambio flotantes, en detrimento de los principios originales de Bretton Woods.

El Banco Mundial

Cuando se habla del Banco Mundial se alude no a una sino a varias instituciones.¹¹ La idea original sobre la misión del Banco fue que apoyara los esfuerzos de reconstrucción y desarrollo de los países miembros afectados por las guerras, mediante instrumentos crediticios como los préstamos para proyectos, y más tarde, los financiamientos por programa. En 1979, a petición de Yugoslavia, se aceptaron los préstamos de ajuste estructural.

El planteamiento teórico-estratégico que el Banco Mundial apoyó en principio fue el de un modelo circular de crecimiento con base en la modernización de la planta industrial, alentado también por los capitalistas nacionales y extranjeros, a partir de inversiones gubernamentales en obras de infraestructura básica. Las políticas de estabilización o anti-inflacionarias, con sus formas de saneamientos fiscal, monetario, salarial y del comercio exterior, establecerían las condiciones de equilibrio para atraer el ahorro externo y fomentar el interno en el marco del libre funcionamiento de las leyes del mercado. En la práctica, esa concepción acentuó la internacionalización y el dominio de los monopolios en ramas

de estas modalidades se encuentra en Leland B. Yeager, *Relaciones monetarias internacionales*, Textos de Alianza Universidad, Madrid, 1984.

11. Lo que tradicionalmente se denomina Banco Mundial congrega cuatro organismos con objetivos y políticas claramente definidos: a) el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF); b) la Corporación Financiera Internacional (CFI); c) la Asociación Internacional de Fomento (AIF), y d) el Centro Internacional de Arreglos de Diferencias Relativas e Inversiones (CIADI).

productivas dinámicas de los países en desarrollo, especialmente aquellos con mayor avance industrial relativo.

Como “instituciones gemelas” creadas en Bretton Woods, el FMI y el Banco Mundial se diferenciaron en sus actividades financieras por el tipo de problemas que abordaban y las condiciones de financiamiento respectivo. El FMI debía suministrar crédito a corto plazo a los países con problemas temporales de balanza de pagos. El Banco Mundial se encargaría de proporcionar financiamiento a largo plazo para el desarrollo, por lo general para proyectos específicos y, tras la apertura de la ventanilla de la AIF en 1960, en condiciones “favorables” para los países en desarrollo.

Un intento de resumen

Las transformaciones que ambos organismos han experimentado a fin de atender los problemas más apremiantes de sus miembros se pueden resumir de la siguiente manera:¹²

En los años cuarenta y cincuenta la relación del FMI con los países en desarrollo, particularmente los latinoamericanos, se centró sobre todo en las consultas anuales sobre políticas macroeconómica y financiera. El otorgamiento de crédito, desde principios de los cincuenta tuvo un comienzo moderado, pero durante los sesenta se incrementó en forma importante.

En los setenta se registró una baja notoria de los préstamos de respaldo frente a problemas de balanza de pagos. El número promedio anual de acuerdos de derechos de giro y convenios aprobados en el marco del servicio ampliado disminuyó de 19 durante los sesenta a 11 en los ochenta. Ello se debió, básicamente, a que la mayoría de las naciones en desarrollo encontró un entorno externo más transparente y propicio: altas tasas de crecimiento del comercio mundial y relativa mejoría en los términos de intercambio.

Sin embargo, ese período de cierta calma sufrió un vuelco por el derrumbe de la relación de intercambio a mediados de los setenta y luego por la crisis de la deuda externa. Estos problemas suscitaban un replanteamiento del alcance real de las actividades del Fondo. El número de acuerdos que se aprobaron en los ochenta superó el elevado nivel de los sesenta.

Ante la crisis de la deuda, el FMI asumió una nueva e importante función: facilitar la colaboración mutua de deudores y acreedores. El conflicto del endeudamiento externo demostró, incluso a los sectores más conservadores del FMI, que los problemas de la balanza de pagos de los países en desarrollo

12. Véase al respecto el texto de Susan M. Schadler, funcionaria del Departamento de Elaboración de Políticas del FMI, en *Boletín del FMI*, Washington, 18 de julio de 1994.

no podían combatirse en el horizonte de corto plazo previsto originalmente en Bretton Woods.

En los noventa el aumento de los países miembros, incluidos los de Europa Central y los integrantes de la antigua Unión Soviética, ha entrañado nuevas y complejas funciones del FMI: el establecimiento de mecanismos de estabilización no tradicionales y la redefinición de las funciones y el papel de las instituciones en las economías exsocialistas.¹³

Centroamérica y la crisis del orden monetario internacional

Estados Unidos contribuyó a la ruptura del sistema de Bretton Woods con su insistente esfuerzo por tener mayor libertad de movimiento en los asuntos monetarios internacionales. Con las políticas devaluatorias referidas, además de evadir sus obligaciones informales como país de moneda de reserva al obstaculizar en varias ocasiones el acceso a sus mercados de capital e imponer un recargo de 10% a las importaciones, en el segundo semestre de 1971 Estados Unidos alteró en forma notoria los convenios y las reglas que normaron hasta entonces el comercio internacional. Con el advenimiento de un sistema basado en la "libre flotación" del tipo de cambio, asimismo, se intensificaron otros problemas, como la inflación y la deuda externa.

La inflación

Existe un creciente consenso de que las presiones inflacionarias pueden transmitirse de una economía a otra mediante la difusión de las escaseces de bienes, provenientes de malas cosechas, estrangulamientos productivos, grandes compras especulativas y otros problemas.¹⁴ Tal fenómeno se tornó más visible a comienzos de los setenta por la organización anárquica, a menudo especulativa, de la liquidez internacional. Las notorias diferencias en los niveles inflacionarios dieron paso a frecuentes dificultades de balanza de pagos en los países con altos índices de inflación.¹⁵

13. Es importante destacar que en 1993 el FMI inició el servicio para la transformación sistémica (STS), dedicado primordialmente a los países exsocialistas con graves perturbaciones por el colapso del sistema y en plena elaboración de programas que podrían respaldarse mediante acuerdos de derecho de giro o enmarcados en el servicio ampliado. Este trato, por ejemplo, no lo recibió Nicaragua, aunque en teoría le hubiera correspondido.

14. Para una explicación en detalle de los elementos transmisores de la inflación entre países véanse James O'Connors, *The Fiscal Crisis of the State*, St. Martin's, Nueva York, 1973, y Richard N. Cooper, *The Economic of Interdependence*, McGraw-Hill, Nueva York, 1968.

15. En 1973 surgieron problemas económicos aún más arduos que la flotación cambiaria. Muchos países industrializados comen-

Los países centroamericanos, tradicionalmente importadores de petróleo, experimentaron con distinto rigor dichos desequilibrios. A principios de los setenta la mayoría de las naciones del istmo registró tasas de inflación de un dígito, aunque en el bienio 1974-1975 ascendieron a más de 13% (con excepción de Honduras y Nicaragua). De 1976 a 1978 se retornó a los niveles de los primeros años del decenio, pero a principios de los ochenta reaparecieron los fuertes incrementos de precios. En 1982 Costa Rica y Nicaragua fueron los países centroamericanos con mayor inflación: 90.1 y 24.8 por ciento.

El deterioro de la estabilidad tradicional de los precios causó distorsiones en los diferentes mercados y, por tanto, cierto desorden en el funcionamiento de las economías centroamericanas. Lo más grave fue el efecto de ese proceso en la estructura distributiva, ya de por sí con propensión a concentrarse.

De 1970 a 1978 se registró en el istmo un deterioro importante del bajo poder de compra de los asalariados que debilitó la demanda interna y agravó las tensiones políticas que empezaban a manifestarse, especialmente en Nicaragua y El Salvador.

La deuda externa

Junto con el problema de la inflación se intensificó el de la deuda externa. Una vez absorbidos los efectos del reajuste monetario internacional de 1971, los países de América Latina —en particular los centroamericanos— tuvieron que enfrentarse en 1973 a las repercusiones del primer ajuste del precio del petróleo, tanto en la balanza de pagos como en la actividad económica interna (principalmente en los niveles de precios).

Posteriormente, sobre todo en los inicios de los ochenta, el gasto público creció gracias a los flujos de recursos externos recibidos y los esfuerzos de casi todos los gobiernos por contrarrestar los efectos de la depresión en marcha mediante el aumento del gasto. Desde 1982, cuando fue claro que la crisis se prolongaría y el desequilibrio fiscal alimentaba la inestabilidad financiera, los países del istmo emprendieron diversos programas de ajuste, la mayoría de acuerdo con las orientaciones del FMI.

Las "recetas" del organismo proliferaron en la zona. Costa Rica, Guatemala y Honduras redujeron el coeficiente de gasto

zaron a experimentar la inflación más alta en tiempo de paz. A fines de ese año los países exportadores de petróleo cuadruplicaron el precio del producto, lo cual provocó un marcado desequilibrio de la balanza de pagos en la mayoría de las naciones integrantes del Fondo Monetario Internacional.

público, aunque lo contrario ocurrió en El Salvador y Nicaragua por los cuantiosos gastos de defensa y seguridad y los onerosos pagos de la deuda pública. De cualquier modo, en 1983 se redujo el coeficiente subregional de la inversión pública.

Hacia 1985 la CEPAL llamó la atención acerca de las sombrías perspectivas de la economía centroamericana, tanto por la pérdida de dinamismo de los factores de expansión como por la imposibilidad real de hacer frente al problema del endeudamiento. La institución consideró que el deterioro general de las condiciones de la deuda externa influyó en las dificultades de pagos que encaraban los países centroamericanos. Para algunos de ellos, sin embargo, el mayor problema era ya el monto del débito total, cuya magnitud había alcanzado los límites impuestos por el tamaño y la capacidad de pago de la economía respectiva.

La situación de Centroamérica ante la vorágine de la deuda externa era aún más crítica que la de América Latina en conjunto. Aunque en 1983 la deuda de Centroamérica apenas representó poco menos de 4% de la regional, en términos relativos la situación era distinta. Mientras que la relación media entre la deuda externa y el PIB en América Latina fue de 36% en 1983, en el caso de Centroamérica ascendió a 71%, es decir, casi el doble. Otro indicador ilustrativo de la capacidad de pago es la relación entre deuda externa y exportaciones, en que el promedio del istmo también superó al latinoamericano, al tiempo que Costa Rica y Nicaragua alcanzaron las proporciones más altas de la región.

El Banco Mundial, el FMI y Centroamérica

Los estragos económicos y políticos de la crisis del sector externo condujeron al istmo a un proceso negociador en que se impulsó la adopción de un severo programa de ajuste ortodoxo, cuyo propósito básico consistió en lograr los equilibrios macroeconómicos más importantes para conservar el respaldo de los organismos de Bretton Woods.

Los préstamos de ajuste estructural

En 1980 el Banco Mundial instrumentó los préstamos de ajuste estructural (PAE), los créditos de ajuste estructural (CAE), y los préstamos de ajuste sectorial (PAS) a fin de "apoyar a los países preparados a impulsar un programa de ajuste que permita hacer frente a una crisis de balanza de pagos o evitar la amenaza de la misma".

A diferencia de los financiamientos para proyectos, los préstamos de ajuste se desembolsan con rapidez y pueden usarse para financiar importaciones no vinculadas con un programa de inversión específico. En consecuencia, se pueden aprove-

char para cubrir déficit previos de la balanza de pagos, de manera semejante a un crédito del Fondo; se estima que 95% de los países receptores de PAE o PAS había concertado programas con el Fondo.¹⁶

Claroscuros de los acuerdos con el FMI

El FMI tuvo un peso importante en las políticas de estabilización que se pusieron en marcha en el istmo durante el período 1979-1986. A continuación se señalan algunas de las principales medidas que se aplicaron en los países centroamericanos:

De 1980 a 1985 Costa Rica firmó cuatro acuerdos con el FMI. El primero fue uno de crédito contingente, suscrito en febrero de 1980, entre cuyos propósitos figuraron reducir el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos de 14.5 a 11 por ciento del PIB y, con base en una política fiscal restrictiva, disminuir el coeficiente del déficit fiscal de 11.6 a 7.2 por ciento.

A mediados de 1981 las autoridades costarricenses pactaron con el FMI un acuerdo de servicio ampliado por un período de tres años y se canceló el convenio anterior. Como objetivo primordial se trazó el de reducir el déficit corriente en 1982 por medio de políticas de control de la demanda interna y un severo ajuste estructural de la economía. El nuevo acuerdo tuvo una vigencia breve. Unos cuantos meses después de su firma, la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional la decisión gubernamental comprometida de suspender la paridad oficial del colón.

La situación económica costarricense se deterioró en forma alarmante, los pagos del débito atrasados sumaron unos 650 millones de dólares, se desplomaron las reservas internacionales, se depreció el tipo de cambio y se agudizaron las presiones inflacionarias. Como corolario, en septiembre de 1981 se declaró una moratoria unilateral en el servicio de la deuda externa.

En diciembre de 1982 Costa Rica llegó a otro acuerdo de crédito contingente con el FMI. El programa respectivo buscaba detener las presiones inflacionarias, promover un desarrollo ordenado del mercado cambiario y permitir la reanudación del servicio de la deuda externa. En materia de política fiscal se pretendía reducir el déficit público no financiero del 15% del PIB en 1981 a 9.5% en 1982 y a 4.5% en 1983. Durante 1982 la inflación se disparó a 90.1%, mientras que la actividad pro-

16. Véase Louis M. Goreux, "El Fondo y los países de bajo ingreso", y Guillermo Ortiz, "El FMI y la estrategia de la deuda", en Catherine Gwin y Richard E. Feinberg (comps.), *La restructuración del Fondo Monetario Internacional en un mundo unipolar*. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1991.

ductiva descendió 4%; en cambio, se logró una pequeña disminución del déficit fiscal y avanzaron las negociaciones con los bancos acreedores externos. En 1983 se cumplieron los objetivos previstos en el acuerdo. La inflación bajó a 32.6%, se estabilizó el tipo de cambio, mejoraron las finanzas públicas y empezó a repuntar la actividad económica.

A inicios de 1985 se firmó un nuevo acuerdo de contingencia, en apoyo de los esfuerzos gubernamentales por consolidar los logros anteriores. El objetivo básico de la política fiscal fue limitar en ese año el déficit público no financiero a 1.5% del PIB, para lo cual se esperaba que los ingresos del gobierno central se incrementaran a 20.5% del PIB. Los resultados económicos de 1985, sin embargo, fueron poco satisfactorios: la actividad económica creció apenas 1% y disminuyó el producto por habitante, en tanto que la inflación y el déficit corriente rebasaron los niveles del año anterior.

Otro país del istmo que en el período 1979-1986 tuvo estrecho contacto con el FMI fue El Salvador, cuyo gobierno utilizó los recursos del organismo en cuatro ocasiones mediante la firma de dos acuerdos de derechos de giro y dos de financiamiento compensatorio. En junio de 1980 se signó un acuerdo de crédito contingente por 10.75 millones de DEG y una duración de 12 meses; sin embargo, a fines de ese año se suspendió por el retroceso de la actividad económica y el avivamiento de la inflación.

Para algunos expertos el fracaso se debió a que en el diagnóstico inicial de la misión del FMI se subestimaron los problemas salvadoreños y no se tomaron bien en cuenta las restricciones externas ni la intensa crisis sociopolítica.¹⁷

En junio de 1982 las autoridades salvadoreñas enviaron una carta de intención con miras a obtener otro crédito contingente por 43 millones de DEG, con un plazo de un año. La solicitud proponía un programa de ajuste denominado *Solidaridad* que pretendía equilibrar la balanza de pagos por medio de la flexibilización de la paridad cambiaria y las tasas de interés, así como cubrir las obligaciones internacionales atrasadas. No obstante, durante ese año la actividad económica continuó declinando y la inflación fue de dos dígitos (11.7%), aunque menor que la de 1981. En el sector externo se registró una severa caída de las exportaciones, por lo cual el déficit corriente permaneció en un nivel alto, y el déficit fiscal ascendió a 8% y se elevó a 15% en 1983. Los pocos logros macroeconómicos se asociaron más bien al cuantioso aumento de las transferencias oficiales bilaterales, equivalentes a 5% del PIB en 1983.

Guatemala firmó con el FMI dos acuerdos compensatorios. A finales de 1981 la situación económica guatemalteca se en-

contraba al borde del desastre por las presiones inflacionarias, el debilitamiento de las reservas internacionales y el aumento del déficit presupuestario. Ante ello, en 1982 el gobierno firmó un acuerdo de crédito contingente no condicional. Los resultados fueron contradictorios, pues aunque se logró disminuir el déficit del gobierno central a 2.6% del PIB, las reservas netas continuaron en descenso.

En 1983 se pactó otro acuerdo por 114.7 millones de DEG, con 16 meses de duración, en apoyo a un programa de ajuste para el bienio 1983-1984; entre los objetivos previstos figuraron reducir el déficit fiscal; reformar el sistema tributario; privatizar empresas estatales; consolidar la economía de mercado; reducir los controles de precios, y aplicar una política monetaria más restrictiva. Sin embargo, en 1983 la economía guatemalteca se contrajo de nuevo, las finanzas públicas se deterioraron aún más y la inflación se recrudeció (pasó de 0.2% en 1982 a 4.7% en 1983). Al considerar incumplidas las metas previstas, en junio de 1984 el FMI suspendió el desembolso de recursos. Unos meses después se estableció un régimen cambiario dual, lo cual avivó las presiones inflacionarias.

Una situación semejante experimentó Honduras, cuyo gobierno suscribió de 1979 a 1982 cuatro acuerdos con el FMI: uno de servicio ampliado, otro de derechos de giro (crédito contingente) y dos de financiamiento compensatorio. En 1979 se concertó un convenio de servicio ampliado por 47.6 millones de DEG (140% de su cuota al FMI), con una duración de tres años, pero apenas se desembolsó 50% del total. Uno de los objetivos principales fue fortalecer la posición financiera del sector público mediante la reducción del déficit público, el incremento de la carga tributaria y el ajuste de las tarifas de los servicios públicos. Además, las autoridades se comprometieron a no aplicar restricciones cambiarias o a las importaciones.

Durante el año siguiente empeoró la situación económica y financiera, el crecimiento de las exportaciones fue menor y el PIB mostró un modesto repunte. La mayoría de las metas y criterios asentados en el acuerdo ampliado no se cumplieron al incrementarse el déficit público, disminuir las reservas internacionales netas y aumentar la inflación a 18.1%, la tasa más alta en muchos años.

A mediados de 1981, las autoridades de Honduras lograron un nuevo arreglo con el FMI en el marco del acuerdo de servicio ampliado. Los objetivos y metas fueron similares a los del arreglo anterior, pero la situación económica del país continuó empeorando. Las dificultades para alcanzar las metas previstas se acentuaron por las proyecciones poco realistas del programa y el surgimiento de factores externos que superaron la capacidad de respuesta interna.

En 1982 el gobierno hondureño recurrió de nuevo al FMI en busca de apoyo para reforzar el programa de ajuste estructu-

17. Véase CEPAL, *Centroamérica: crisis y políticas de ajuste, 1979-1986*, México, julio de 1988.



Desde su nacimiento en 1944, el sistema de Bretton Woods ha experimentado importantes cambios para responder a los problemas más apremiantes de los países miembros. Sin embargo, las naciones centroamericanas no parecen haberse beneficiado mucho y, por el contrario, su relación con el FMI y el Banco Mundial ha sido difícil y en ocasiones tortuosa. Si bien no se puede atribuir a las instituciones de Bretton Woods la pobreza extrema que padece gran parte de los habitantes de Centroamérica [...], parece claro que las políticas impulsadas por ellas acentuaron problemas como el desempleo e incluso la degradación de la masa laboral

ral en marcha. Si bien se obtuvo un nuevo acuerdo de derechos de giro, la mayoría de los objetivos correspondientes no se alcanzó. Ese año fue el más difícil para la economía hondureña y en él se realizaron los mayores esfuerzos en materia de ajuste. Durante el resto de los ochenta Honduras no suscribió nuevos acuerdos con el FMI. Una de las razones básicas fue la discrepancia entre el Fondo y las autoridades nacionales acerca de los instrumentos de política económica aplicables, sobre todo en materia de política cambiaria; otra radicó en la oposición interna de sindicatos y otras organizaciones a las políticas alentadas por la citada institución.

Cuando la insurgencia sandinista tomó el poder en Nicaragua en julio de 1979, el gobierno asumió las deudas externas pública y privada. A finales de 1980 se logró un importante arreglo con la banca internacional acreedora que aceptó renegociar, sin el aval del FMI, pagos por 390 millones de dólares con vencimiento de 1979 a 1982 y otorgar un período de gracia de cinco años.

También se buscó una renegociación global de la deuda bilateral con el Club de París. La ausencia de un acuerdo formal con el FMI, sin embargo, dificultó el arreglo y sólo se alcanzaron arreglos bilaterales. En 1982 se logró renegociar

las obligaciones del sistema bancario (nacionalizado) y las empresas recién confiscadas, cuyo monto ascendía a unos 250 millones de dólares.

Hacia finales de 1983 comenzaron a incumplirse los compromisos con los acreedores foráneos. En los años siguientes la banca internacional interrumpió los flujos financieros con destino a Nicaragua, en detrimento de la difícil situación sociopolítica alimentada por el asedio dentro y fuera de las fronteras nacionales. Hasta 1992, tras el desplazamiento del gobierno sandinista, el país se consideró de nuevo elegible para obtener préstamos de las instituciones de Bretton Woods.

Honduras y El Salvador fueron los únicos países centroamericanos que en 1991 recibieron del Banco Mundial préstamos de ajuste estructural por 75 y 110 millones de dólares, respectivamente.¹⁸ Al año siguiente sólo Honduras y Nicaragua recibieron recursos de la institución; el primer país recibió 82.1 millones de dólares para un proyecto del sector eléctrico, mientras que el segundo obtuvo 111.3 millones para un programa global de recuperación económica.

18. Véase Banco Mundial, *Annual Report, 1991*, Washington, 1991, p. 15.

En 1993, por el contrario, el único país que no recibió financiamiento del Banco Mundial fue El Salvador (véase el cuadro siguiente).¹⁹

CRÉDITOS OTORGADOS POR EL BANCO MUNDIAL A CENTROAMÉRICA EN 1993 (MILLONES DE DÓLARES)

	<i>Proyecto</i>	<i>BIRF</i>	<i>AIF</i>	<i>Total</i>
Honduras	Sector energético	-	33.1	33.1
Costa Rica	Ajuste estructural	100.0	-	100.0
Guatemala	Modernización económica	120.0	-	120.0
Nicaragua	Recuperación económica	-	8.5	8.5

Fuente: Elaboración propia con base en el informe del Banco Mundial correspondiente a 1993.

En términos generales, los programas de ajuste aplicados en el istmo durante los ochenta se caracterizaron por su falta de continuidad y, en ocasiones, por su incongruencia, como lo evidencia la instrumentación de medidas compensatorias de corte expansionista cuando se tenía como meta reducir la inflación o el déficit fiscal.

De los programas de ajuste a la desesperanza social

Los programas de ajuste se emprendieron en pos de la restauración de los principales equilibrios macroeconómicos y de la capacidad para pagar la deuda externa, pero han mermado los ingresos de los asalariados y, por tanto, la calidad de vida de los centroamericanos.

Debido a la elevada ponderación alcanzada por el servicio de la deuda externa respecto a los ingresos tributarios, por ejemplo, gran parte de los impuestos captados en el istmo se transfieren al exterior y no pueden aprovecharse en obras de infraestructura social tan necesarias por razones de sobra conocidas.

En la época de bonanza financiera, asimismo, muchas empresas públicas de servicios básicos contrataron en demasía préstamos externos. Con el advenimiento de la crisis y los programas de ajuste, sin embargo, se desvanecieron los sub-

sidios gubernamentales para esas empresas, que debieron reestructurar sus tarifas en función de los costos operativos reales. Tales reajustes tarifarios llegaron a ser tan severos que despertaron fuertes protestas populares, como en Costa Rica y Honduras, en razón de la peligrosa mezcla de inconformidad y desesperanza social.


Conclusiones

Desde su nacimiento en 1944, el sistema de Bretton Woods ha experimentado importantes cambios para responder a los problemas más apremiantes de los países miembros. Sin embargo, las naciones centroamericanas no parecen haberse beneficiado mucho y, por el contrario, su relación con el FMI y el Banco Mundial ha sido difícil y en ocasiones tortuosa.

Si bien no se puede atribuir a las instituciones de Bretton Woods el problema de la pobreza extrema que padece gran parte de los habitantes de Centroamérica, cuyas economías muestran desequilibrios estructurales tan profundos que la disponibilidad de recursos externos es una condición necesaria para un aceptable desempeño, parece claro que las políticas impulsadas por dichos organismos acentuaron problemas como el desempleo; en los países con menores tasas de desocupación, incluso, la degradación de la masa laboral es cada vez más evidente.

En los diagnósticos que sustentan los programas de ajuste pactados con el FMI se suele subestimar la intensidad, la complejidad y las peculiaridades de las economías centroamericanas, lo cual abrió paso al establecimiento de metas y objetivos de difícil logro. De los 11 acuerdos de derecho de giro y servicio ampliado que suscribieron las naciones del istmo en el período 1980-1986, sólo se cumplió el acuerdo de 1982 con Costa Rica, merced a un importante flujo de recursos externos que permitió cubrir al año siguiente un cuantioso déficit en cuenta corriente del país.

No pocos programas se incumplieron porque el FMI interrumpió los desembolsos correspondientes y se dificultaron los procesos de renegociación de la deuda externa, especialmente en los casos de Nicaragua, Honduras y Costa Rica. Varios programas tuvieron que replantearse y se modificaron las acciones y metas iniciales previstas en aspectos como los pagos al exterior, los controles cambiarios y las políticas fiscales.

Para instrumentar los futuros programas de ajuste, por consiguiente, es menester que las economías centroamericanas realmente obtengan recursos frescos, en términos preferenciales, así como que el servicio de la deuda externa no impida orientar más ahorro a la anhelada transformación productiva con equidad. 

19. En calidad de préstamo para proyectos de desarrollo social, durante 1983 el Banco Mundial concedió 96 millones de dólares a cuatro países centroamericanos: a Costa Rica, para reparación de alcantarillados y potabilización de agua (26 millones); a Guatemala, para el fondo de inversión social (20 millones); a Honduras, para programas de salud y nutrición (25 millones), y a Nicaragua, para el fondo de inversión social (25 millones de dólares). Véase Banco Mundial. *Annual Report, 1993*, Washington, p. 41.