

Crisis y perspectivas de América Central:
entre la ruptura y la continuidad.



Conferencia presentada en el marco de la celebración del
XXV ANIVERSARIO de la Maestría en Política Económica del
CINPE, EL 19 DE NOVIEMBRE DE 2010

Ph.D. Rafael Díaz Porras

Crisis y perspectivas de América Central: entre la ruptura y la continuidad

Juan Alberto Fuentes Knight
Asesor regional de la CEPAL

Conferencia presentada en el marco de la celebración del XXV ANIVERSARIO de la Maestría en Política Económica del CINPE, EL 19 DE NOVIEMBRE DE 2010

Contenido

1- Introducción	2
2- Las economías centroamericanas frente a la crisis 2008-2009	3
3- Respuestas de política económica en Centroamérica.....	6
4- Perspectivas de política económica en Centroamérica	9
5- ¿Cuáles son algunos de los elementos de la política económica de los países centroamericanos que requieren discusión o decisiones?.....	13

1- Introducción

Esta conferencia tiene varios sentidos para mí. Representar la celebración de 25 años de una Maestría de Política Económica exitosa, ejemplar y de contenido centroamericano, a la cual me honro en decir que me invitó a participar Leonardo Garnier. También me permite recordar una época muy feliz que viví en Costa Rica, aprovechando esa gran hospitalidad y amistad que tantos costarricenses nos ofrecieron a mí y a otros compatriotas centroamericanos que habíamos tenido que salir de nuestros países. Además representa la oportunidad de reflexionar sobre la crisis y la respuesta de política económica que se le dio en Centroamérica en aquellos momentos, hace 25 años, así como la respuesta y los desafíos que plantea la crisis actual del 2008-2009, y sin dejar de tomar en cuenta la respuesta que se le dio a esa otra crisis, más lejana, de la Gran Depresión.

Recuerdo, hace ya más de 25 años, que pude analizar la respuesta costarricense a la crisis, esa respuesta que Leonardo Garnier califica como la estabilización y ajuste “a la Tica”, y que tuve el privilegio de evaluarla en aquel momento con cierto detenimiento gracias a una relación personal y profesional estrecha que tuve con otro gran profesional, político e intelectual costarricense, con vocación centroamericana, de una generación

previa, Carlos Manuel Castillo. Carlos Manuel Castillo, amigo íntimo de mi padre, también se inscribía dentro esa línea de pensamiento democrática y progresista que a su vez hunde sus orígenes en ideas como las de don Pepe Figueres, que con claridad planteaba desde hace más de medio siglo conceptos sobre el Estado y la democracia que continúan siendo válidas hoy.

2- Las economías centroamericanas frente a la crisis 2008-2009

Con base en esos antecedentes, quisiera referirme a dos características de las economías centroamericanas que han marcado su reacción a las crisis económicas internacionales, independientemente de las especificidades nacionales de cada país y que moderaron el impacto de la última crisis del 2009, en comparación con otros países latinoamericanos o caribeños. Estas características son, en primer lugar, el grado limitado de integración financiera a la economía mundial y, en segundo lugar, la peculiar evolución de sus términos de intercambio. Cada uno de estos, a su vez, está cambiando y probablemente sea muy diferente cuando nos golpee la próxima crisis económica internacional.

La primera constatación que quisiera hacer es que algo que ha marcado el impacto de las grandes crisis económicas mundiales en los países centroamericanos ha sido que hasta ahora, excluyendo Panamá, *no han sido países con un alto grado de integración financiera con el resto del mundo*, especialmente con mercados de valores que por la vía del ingreso y la salida de capitales pueden magnificar los efectos de una crisis. Al mismo tiempo, todos sabemos que la crisis más reciente, como la crisis de la deuda en la década de los ochenta y la crisis de la Gran Depresión, tienen su origen en el mercado financiero. Se pueden asociar guerras y grandes hambrunas con “estados fallidos”, pero los efectos de estos “mercados fallidos”, y específicamente del fallido mercado financiero, no se quedan atrás.

Sin embargo, y esto refleja una característica particular de Centroamérica hasta ahora, las crisis financieras internacionales no se han transmitido a los países de la región por la vía financiera sino principalmente por la vía del comercio de bienes y servicios y por la vía de un menor acceso relativo a financiamiento externo. Cuando estalló la crisis de los ochentas, parte de sus efectos fueron causados por una salida de capitales de todos

los países, pero ello probablemente estaba más asociado a la incertidumbre política en Centroamérica que al súbito aumento de la tasa de interés en los Estados Unidos y, en todo caso, no tenía que ver con el mercado de valores. Además, incluso durante la Gran Depresión, cuando se secó el acceso al financiamiento externo, países como Costa Rica, El Salvador y Guatemala pudieron obtener préstamos privados –aunque seguramente a un costo alto- durante momentos críticos, y tanto durante la crisis de los ochenta como de la última crisis del 2009 los países centroamericanos lograron obtener financiamiento externo que resultó crucial para superar los peores efectos de las crisis.

En este caso el hecho de ser países pequeños probablemente facilitó contar con estos recursos de la banca multilateral tanto en los ochentas como más recientemente, aun cuando Honduras y Nicaragua en el 2009 tuvieron mucho menor acceso debido a su calidad de países pobres altamente endeudados que, al haberse beneficiado en el pasado de una fuerte condonación de su deuda, debieron comprometerse a limitar seriamente la adquisición de nuevas deudas externas. En Honduras ello se agravó con la situación de inestabilidad política, que restringió aún más sus posibilidades de contar con recursos externos.

Al primitivo desarrollo del mercado de valores como factor que moderó los efectos de la última crisis se agrega que la región centroamericana tuvo la ventaja, además, de que la banca y la mayor parte de empresas grandes establecidas en la región –quizás por más cautelosas, o simplemente más primitivas- no invirtieron en activos tóxicos que luego se depreciaron de manera extrema en los mercados financieros, provocando grandes pérdidas y quiebras locales.

Hay, sin embargo, una desventaja que surge de la menor integración financiera de la región al mundo, y es que Centroamérica no es actualmente un destino fuerte de recursos financieros privados que podrían financiar un aumento más fuerte de la inversión. Quizás en un futuro no lejano se atraiga más capital financiero por la vía de mercados de valores adecuadamente regulados y con alcance regional, de manera que cuenten con una masa crítica que los haga atractivos, pero ese no ha sido el caso hasta ahora.

La segunda característica que ha marcado los efectos de las crisis internacionales sobre los países centroamericanos ha sido la evolución de sus términos de intercambio, es decir, la relación entre los precios de sus exportaciones y de sus importaciones. Esta fue

especialmente negativa durante la Gran Depresión, en que los países centroamericanos que más dependían del café sufrieron más que aquellos que también dependían del banano, cuyo precio bajó menos. Algo similar ocurrió en la década de los ochenta, cuando se calificó el deterioro de los términos de intercambio como un hecho de naturaleza estructural, y que incluyó en un primer momento el alza del precio del petróleo, además de la caída de los precios de los productos de exportación.

Sin embargo, la situación en el 2009 fue diferente. *No hubo un deterioro de los términos de intercambio para los países centroamericanos sino una mejora de los mismos.* El precio del petróleo cayó, así como el precio de los alimentos importados. Esto sucedió después de lo ocurrido en el 2008, cuando ocurrió lo contrario, con un aumento de los precios del petróleo y de los alimentos. En la práctica los países centroamericanos enfrentaron dos crisis: una en el 2008 con un deterioro de los términos de intercambio, debido a un fuerte aumento de los precios del petróleo y de los alimentos; y luego sufrieron la consecuencia de la crisis del 2009, resultante de una recesión mundial causada por la crisis financiera internacional, lo cual trajo consigo una caída de las exportaciones, del turismo y de las remesas, pero donde los términos de intercambio mejoraron.

Hay quienes afirman, y algunas encuestas de hogares en algunos países centroamericanos tienden a confirmarlo, que el efecto de la crisis del 2008 tuvo un impacto más serio sobre la pobreza que la crisis del 2009. En todo caso, la mejora de los términos de intercambio en el 2009, y una crisis internacional cuyos efectos más extremos pudieron detenerse con rapidez gracias a intervenciones directas de los gobiernos de los países desarrollados en el sector financiero y a sus políticas anticíclicas, evitaron que la crisis del 2009 tuviera consecuencias tan graves como las de la Gran Depresión o de la Década Perdida.

Esta diferencia en cómo inciden los términos de intercambio de los países centroamericanos no solo tiene que ver con la evolución de las importaciones, sino también con una diversificación fuerte de las exportaciones en las últimas dos décadas, pero con la ausencia de recursos naturales como fuente fundamental del crecimiento de las exportaciones. Centroamérica está muy lejos de aquella región que exportaba café y bananos cuando ocurrió la depresión, y esto ya era evidente en los ochentas.

En la CEPAL hemos realizado unas mediciones del grado de concentración de las exportaciones mediante el cálculo del índice Herfindahl-Hirschmann y la tendencia reciente a una mayor diversificación es categórica, especialmente en la última década y media, cuando han aumentado las exportaciones no tradicionales agrícolas o industriales, en ocasiones a mercados no tradicionales, e incluyendo distintos tipos de maquila y exportaciones de nuevos servicios, como los de los “call centres”. Y a ello se agrega el notable crecimiento del turismo, aunque al mismo tiempo el crecimiento de las remesas ha puesto de manifiesto la incapacidad de la mayor parte de países de la región, excluyendo a Costa Rica y Panamá, de generar suficiente empleo para su población.

En la diversificación de sus exportaciones Centroamérica contrasta con varios países sudamericanos, cuya dependencia de exportaciones de recursos naturales se ha mantenido o incluso aumentado. Esto también significa que los términos de intercambio de Centroamérica ya no siguen la misma tendencia que los términos de intercambio del resto de América Latina.

Dadas estas dos características que tendieron a moderar el impacto de la crisis en el 2009, que incluyen el grado menor de integración financiera a la economía mundial y términos de intercambio que no se deterioraron, no sorprende que durante el 2009 el crecimiento del PIB no haya sido afectado de manera tan negativa como otros países de América Latina. En particular, en el 2009 la tasa negativa de crecimiento del Istmo centroamericano y la República Dominicana, que comparte muchos de los rasgos económicos de Centroamérica, fue de -0.2% comparado con un -0.9% de los 6 países más grandes de la región, excluyendo Venezuela. Sin embargo, en esta evaluación también hay que tomar en cuenta las políticas que se aplicaron en respuesta a la crisis más reciente, lo cual contrasta con lo que se hizo para enfrentar la Gran Depresión y la Década Perdida.

3- Respuestas de política económica en Centroamérica

¿Cuáles han sido las respuestas de Centroamérica a la crisis financiera mundial en el 2009, y cómo contrastan con las respuestas a crisis económicas internacionales anteriores?

Para comenzar los países centroamericanos, con la excepción de El Salvador, se encontraban en el 2009 en una situación con sus balances internos y externos en orden, es decir, con cierta estabilidad macroeconómica y con algún crecimiento, alto en Panamá pero bajo en otros como El Salvador. Esto permitió enfrentar la crisis en términos inmediatos sin adoptar medidas extremas, lo cual contrasta con las primeras respuestas a la crisis de la década perdida o a la forma en que enfrentó la Gran Depresión, en ambos casos con políticas iniciales drásticas que luego fueron revertidas. En el caso de la Gran Depresión se siguió una política de severo control del gasto público que incluso significó postergar el pago de salarios a empleados de gobierno y en algunos casos a reducirlos, cancelar proyectos de inversión y, con la excepción de Honduras, dejar de pagar el servicio de la deuda. En contraste, al inicio de la Década Perdida la reacción inmediata fue una política de aumento fuerte del gasto público, que inicialmente agravó la crisis al dar lugar a déficits fiscales insostenibles de entre 7 y 8% del PIB que amplificaron los desequilibrios externos resultantes de la crisis, y que luego obligaron a ajustes fiscales y cambiarios extremos posteriormente.

Durante la crisis del 2009, en cambio, los países centroamericanos aplicaron, con diferencias de grado, una política fiscal y monetaria anticíclica dentro de márgenes más estrechos y sin amenazar el balance externo. En esta respuesta fue fundamental haber contado con recursos externos procedentes de los organismos multilaterales inmediatamente, de manera que los problemas de acceso al financiamiento externo fueron mucho menores que durante la Gran Depresión o la Década Perdida. Y este acceso a crédito externo, y en parte a crédito interno, permitió que la política fiscal anticíclica tuviera algún efecto amortiguador de la crisis, con más fuerza en Costa Rica, El Salvador y Guatemala que en los demás países centroamericanos.

Por cierto, esta política keynesiana de los países centroamericanos se concentró en el gasto social más que en la inversión y, en la medida que este gasto involucró más transferencias a poblaciones en situaciones de pobreza extrema, tuvo un efecto multiplicador mayor, por dos razones. Por un lado, esta población normalmente gasta

una proporción mayor de sus ingresos, favoreciendo así que la demanda adicional que se crea de esta forma sea mayor que en el caso de otro tipo de gasto público. Por otro, esta demanda se concentró principalmente en bienes básicos y servicios no comerciables producidos localmente y no importados.

Sin embargo, parte de estos recursos también se dirigieron al pago de nóminas del sector público, con lo cual este mayor gasto perdió su carácter transitorio y anticíclico para atender una situación de repentina caída de la demanda agregada, y se volvió más o menos permanente, puesto que es más fácil reducir el gasto público por medio de la reducción de ciertas transferencias o inversiones que mediante el despido de empleados públicos ya contratados. Y este compromiso de mayor gasto es parte de un desafío fiscal que todavía deben resolver varios de los países de la región.

¿Y qué pasó con la política cambiaria?

El acceso a financiamiento externo y una política fiscal y monetaria anticíclica moderada también evitó que se manifestaran presiones fuertes sobre los tipos de cambio en el 2009, aunque hubo depreciaciones de diverso tipo en Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Guatemala, lo cual favoreció cierto ajuste ante el deterioro del sector externo. Exportadores y receptores de remesas vieron sus ingresos, en moneda nacional, parcialmente compensados por estas depreciaciones, aunque con la excepción de Nicaragua la presión para la apreciación de los tipos de cambio se hizo sentir ya a partir del 2010.

En contraste con lo anterior, la ausencia de ajuste cambiario en El Salvador, aunado a una situación de desequilibrios y a perspectivas políticas inciertas asociadas a las elecciones en el 2009, junto con la situación política inestable de Honduras, probablemente expliquen el desempeño menos favorable de ambos países. En todo caso, contrasta la política cambiaria relativamente flexible aplicada en el 2009 en los países no dolarizados con el desorden cambiario experimentado durante la Gran Depresión, cuando a pesar de los esfuerzos hechos varios países tuvieron que devaluar sus monedas, a contrapelo de la ortodoxia del momento. Durante la Década Perdida varios países que habían mantenido su tipo de cambio fijo durante décadas tuvieron que aceptar, en medio de lo que en algunos casos casi fueron traumas nacionales, transitar por tipos de

cambios duales o múltiples hasta llegar a tipos de cambio unificados pero devaluados más adelante.

En síntesis, durante la última crisis los países centroamericanos que tenían posibilidades de hacerlo implementaron una política fiscal y monetaria anticíclica, dentro de márgenes que no amenazaban los balances macroeconómicos, y permitieron cierta flexibilidad del tipo de cambio. Un punto de partida de estabilidad macroeconómica, con la excepción de El Salvador, también favoreció una respuesta ordenada a la crisis. El gasto en varios casos se reorientó a atender lo social y se implementaron diversos programas complementarios directamente vinculados con los sectores más afectados por la crisis.

Estas políticas, unido a un menor grado de integración al mercado financiero mundial y a unos términos de intercambio que en el 2009 mejoraron en vez de empeorar, permitieron que aunque los países centroamericanos tuvieran tasas de crecimiento bajas o negativas, presentaron en general un crecimiento negativo del PIB menos desfavorables que el de otros países latinoamericanos de mayor tamaño. Además, es probable que, al menos en algunos países, el efecto de la crisis de precios del 2008 haya tenido un efecto negativo mayor sobre la pobreza que el menor crecimiento en el 2009.

4- Perspectivas de política económica en Centroamérica

Dicho lo anterior, ¿cuál puede ser el efecto de esta crisis sobre las políticas o estrategias que lleguen a aplicarse en los países centroamericanos en el futuro? Tomando en cuenta que la Gran Depresión estuvo asociada con el fin de la estrategia exportadora y contribuyó a la implementación de una estrategia de sustitución de importaciones, y que la crisis de la deuda de los ochentas favoreció la sustitución de la estrategia de sustitución de importaciones por una nueva estrategia de apertura, liberalización de mercados y de privatizaciones, ¿podrán esperarse cambios a partir de la crisis del 2009?

No voy a dar una respuesta contundente porque no tengo una bola de cristal y estos son procesos que pueden tomar tiempo, y que solo a la luz de una perspectiva histórica larga surgen con claridad. Sin embargo, quisiera hacer siete reflexiones sobre este tema y

luego evaluar sus implicaciones para los países centroamericanos, sin dejar de tomar en cuenta su diversidad.

Primero, la respuesta inmediata a la crisis del 2009 y *los planteamientos estratégicos de más largo plazo para superarla no han contado con una teoría* o un conjunto de recetas pre-establecidas para enfrentarla. Se trata de una situación muy diferente a la crisis de la deuda. En este caso la teoría de la liberalización y reducción del papel del Estado ya estaba bien definida, antecedió a la política, y fue puesta en práctica rápidamente ante el estallido de la crisis. Tuvo un fuerte apoyo político, financiero e institucional reflejado en el ejemplo de los gobiernos neoliberales de Thatcher y Reagan en el Reino Unido y en los Estados Unidos, en las orientaciones del Banco Mundial y en la condicionalidad cruzada que aseguraba que la canalización del conjunto de los recursos financieros disponibles para los países en desarrollo, e incluso la renegociación de sus deudas, se condicionara de manera bastante estricta a la implementación de políticas congruentes con el nuevo paradigma.

La respuesta a la crisis actual, en cambio, se parece más a la respuesta a la Gran Depresión, en el sentido de que en el camino se van implementando políticas, a veces desordenadas, sin un mapa o guía teórico para responder. Quizás en el futuro se sistematice lo que debiera de haber sido la respuesta pero por el momento hay un intenso debate, aún entre lo que podríamos llamar los líderes de opinión en materia económica, sobre cómo salir adelante.

Segundo, frente a la crisis financiera actual la respuesta alternativa inicial fue especialmente fuerte en los países desarrollados. Hubo *una intervención directa del estado en el sector financiero e incluso en otros sectores* como el de los de automóviles en los Estados Unidos, donde mediante una fuerte inyección de capitales el estado compró y nacionalizó parcial y temporalmente a grandes bancos y empresas, junto con políticas monetarias y fiscales anticíclicas fuertes. Fue una respuesta radical y rápida que evitó que la crisis se extendiera y que hayamos experimentado una gran recesión en vez de la Segunda Gran Depresión.

Tercero, este mismo “radicalismo” de la intervención original en los países desarrollados *se ha ido diluyendo*, especialmente si se toma en cuenta que lo que fue en un primer momento una crisis del mercado financiero, responsabilidad de bancos y

entidades financieras en un mercado que en la práctica no se autorreguló, pero que en un segundo momento se ha transformado en una crisis fiscal, donde ahora se percibe a los gobiernos como los responsables de la crisis. Lo que se está enfrentando son las consecuencias de grados increíbles de irresponsabilidad privada, combinados con una fe mesiánica de algunos analistas influyentes y de ciertos gobiernos en que los mercados, incluyendo el financiero, se autorregulaban. Pero ahora resulta notable cómo el sector financiero ha logrado diluir su responsabilidad, lo cual debiera ser objeto de un análisis político o sociológico de cómo los responsables de una tragedia logran pasarle la culpa a otros actores, en este caso a los gobiernos. Actualmente tenemos casos como el de los Estados Unidos, donde la crisis se asocia con el exceso de impuestos y las elecciones recientes del poder legislativo en ese país demuestran el peso político de esa visión.

Cuarto, *las economías más dinámicas y con mejor capacidad de enfrentar la crisis no fueron las que aplicaron el Consenso de Washington* en su versión más pura y depurada, sino que fueron países como China, la India y Brasil que, sin dejar de reconocer la necesidad de mantener su estabilidad macroeconómica, también han sido gobiernos que han contado con estados fuertes y grandes, con orientaciones de políticas selectivas muy lejanas a las recetas neoliberales planteadas al principio de la década de los ochentas, con una banca de desarrollo importante y con fuertes regulaciones de sus sectores financieros. También son países que han sabido aprovechar su mercado interno y no basar su política en una disyuntiva absoluta entre atender el mercado externo y el interno.

Quinto, aunque no están ausentes, también se observan *menores grados de condicionalidad cruzada* en el momento actual, precisamente como consecuencia de la ausencia de un modelo, plan o paradigma preciso, como marco de referencia, para enfrentar y superar la crisis y para establecer el conjunto de políticas “correctas” sujetas a condicionalidad. El ejemplo más claro y reciente de este debilitamiento de la condicionalidad cruzada es el inicio de la renegociación de la deuda argentina con el conjunto de gobiernos acreedores (el Club de París) sin la participación del FMI en el proceso.

Sexto, la ruptura de la política económica, reflejada en la intervención directa de bancos y empresas en países desarrollados, así como en políticas anticíclicas extremadamente fuertes, reflejadas en déficits fiscales que alcanzaron un 10% o más del PIB, no tuvo un equivalente en países en desarrollo, como Centroamérica o América Latina, básicamente porque el sector financiero no colapsó y porque su capacidad fiscal era menor. *En América Latina, incluyendo Centroamérica, se aplicaron políticas anticíclicas moderadas*, se permitió la depreciación de las monedas y se implementaron otros programas complementarios, con énfasis en la protección social, pero sin llegar a los extremos a que se llegó en Estados Unidos o Europa. En América Latina también se hizo evidente un pragmatismo que se beneficiaba de un serio cuestionamiento de las visiones más simplistas o mesiánicas asociadas con el Consenso de Washington.

Ahora bien, y esa es una séptima reflexión, *la crisis hizo especialmente evidentes las diferencias entre los países centroamericanos y el resto de América Latina*, especialmente con América del Sur, y también marca lo que debería ser la base de estrategias o políticas económicas diferentes en el futuro. Entre muchos sectores de países sudamericanos existe cierto grado de autocomplacencia ante el éxito con que se enfrentó la crisis, lo cual es válido cuando se compara la respuesta y reacción actual de las economías latinoamericanas con las respuestas y reacciones que se dieron frente a la Gran Depresión y frente a la crisis de la deuda. Pero lo más notable en los países sudamericanos como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú y Uruguay no ha sido tanto la respuesta directa a la crisis como el hecho que se ha dado una reactivación económica rápida que ha seguido a la crisis, y que tiene mucho que ver con la exportación de minerales y productos alimenticios como la soya y el trigo a la China y al resto de Asia.

Lo que en algunos países de débil institucionalidad en África se consideraba como la “maldición de los recursos naturales” se ha convertido en una verdadera bendición en América del Sur, puesto que se ha podido administrar adecuadamente los recursos generados, con una buena proporción de ellos para el gobierno. Así, aparte de reactivar la economía se ha resuelto el problema fiscal. Por otra parte, el alto grado de integración financiera de estos países, especialmente por la vía de mercados de valores en general bien regulados, ha significado que están ingresando capitales que permiten financiar la inversión y crecer más.

La situación de los países centroamericanos es diferente. Si bien enfrentaron adecuadamente la crisis, al no contar con estos recursos naturales ni con una integración financiera por la vía de sus mercados de valores, no son parte de esta reactivación acelerada de las economías del sur. Actualmente hay cierta recuperación económica en todos, pero las fuentes de crecimiento no son las exportaciones de recursos naturales -en bruto o semiprosesados- ni los ingresos de capitales, que actualmente ofrecen perspectivas de mucho dinamismo. Continúa manifestándose una gran incertidumbre entre inversionistas en Centroamérica, sin que se observe una fuerte demanda de crédito privado, con la excepción de Panamá. Además, con las restricciones a la migración a los Estados Unidos, las perspectivas de un mayor desempleo son aún más fuertes que en el pasado, especialmente en los países que han dependido más de esta válvula de escape. Frente a esto, y con todo realismo, creo que los países centroamericanos no pueden darse el lujo de esa autocomplacencia que se observa entre algunos analistas en América del Sur.

5-¿Cuáles son algunos de los elementos de la política económica de los países centroamericanos que requieren discusión o decisiones?

Para comenzar, hay algunos “retazos” o lecciones parciales derivados de la última crisis que pueden rescatarse. Primero, *la política fiscal y monetaria anticíclica han recuperado su prestigio* y ahora el desafío, más bien, es plantearse una perspectiva de largo plazo de sostenibilidad fiscal que sea congruente con la posibilidad de acudir a políticas más expansivas o más restrictivas dependiendo del grado en que la economía esté más lejos o más cerca de una situación de pleno empleo o de la plena utilización de su capacidad instalada.

El desafío más serio, sin embargo, no es tanto aplicar políticas fiscales anticíclicas en los momentos adecuados sino efectivamente contar con suficientes recursos que permitan hacerlo y que contribuyan, en un sentido más amplio, a cumplir con las principales funciones que le corresponden al Estado. Como ya indiqué, los países centroamericanos no pueden considerar su política fiscal como “resuelta” debido a un

“boom” de exportaciones de recursos naturales, como ocurre en América del Sur. Al contrario, incluso la política fiscal relativamente expansiva de los países centroamericanos en el 2009 y en parte en el 2010 está llegando a sus límites o ya los superó en algunos países.

Segundo, este *ajuste fiscal va más allá de una simple consolidación fiscal*, como a veces la entiende el Fondo Monetario Internacional, en el sentido de reducir el déficit. Urge que los estados centroamericanos cuenten con más recursos. Podrán realizarse algunos recortes de gasto, pero el peso que ya tienen los salarios y el pago de la deuda, combinado con otros compromisos constitucionales o legales, establece serias rigideces presupuestarias que impiden un ajuste fácil e inmediato. Y si se quiere contar con políticas fiscales sostenibles no se puede continuar aumentando el endeudamiento.

De manera que resulta indispensable aumentar los recursos, lo que por supuesto tendrá que hacerse en cada país centroamericano tomando en cuenta sus propias características, y en particular, lo que la mayoría de cada sociedad quiera que haga su Estado, que es probablemente una de las áreas donde mayores divergencias hay entre los países centroamericanos. El Pacto Fiscal que de manera implícita o explícita se convenga en cada caso dependerá de consideraciones políticas muy específicas de cada país. Ello no quiere decir que no compartan serios desafíos comunes en materia de seguridad ciudadana y respuestas al cambio climático, junto con la superación de la desigualdad extrema, problema que comparte toda América Latina.

Tercero, debiera *asegurarse la flexibilidad cambiaria*, al menos en los países no dolarizados, puesto que quedó claramente demostrada su capacidad para moderar shocks externos y es una indudable parte del desarrollo de la competitividad y del crecimiento, como lo ha demostrado el economista Dani Rodrik y como se manifiesta actualmente en el debate o “guerra” de las monedas. No es fácil, sin embargo, determinar vías medianamente seguras para evitar la apreciación cambiaria excesiva. Y en el caso de las economías dolarizadas será necesario, como dice un compatriota mío y amigo, que si solo se tiene un brazo para jugar tenis, ese brazo, que es la política fiscal, debe ser particularmente fuerte para compensar la falta del otro brazo, que en este caso es la política monetaria y cambiaria.

Cuarto, hay *otras áreas de política económica* que quizás puedan desarrollarse con base en el esfuerzo de cada país, pero donde el *potencial de la acción conjunta de los países centroamericanos, e incluyendo también a la República Dominicana*, puede ser decisiva. Es en este marco que quisiera proponer que corresponde transitar de un Regionalismo Abierto, que permitió que la interdependencia económica entre los países centroamericanos fuera compatible con nuevas iniciativas de integración con otros países, a lo que podríamos calificar como un *Regionalismo Estratégico*, que permita una gestión conjunta no solo de la demanda de las exportaciones de bienes y servicios centroamericanas sino también de una gestión conjunta de su capacidad de oferta para competir en el mundo.

Por supuesto que ello requerirá superar o no permitir que los problemas políticos que continúan existiendo impidan avanzar con las acciones conjuntas que requiere este regionalismo, pero hay tres características que hacen que la cooperación e integración sea casi inevitable en Centroamérica, y que no van a cambiar de la noche a la mañana. Estas son el tamaño pequeño de cada país, su contigüidad y su posición geográfica, que los hace susceptibles al mismo tipo de fenómenos naturales extremos y que los ubica muy cerca de los Estados Unidos. Y, tomando en cuenta estas características demográficas y geográficas que casi obligan a la integración, quisiera terminar por identificar 4 áreas en las cuales esta cooperación, integración o Regionalismo Estratégico, desde una perspectiva de política económica, podrían manifestarse.

En primer lugar, la gestión conjunta de los mercados externos ya ha llevado, con subibajas y avances y retrocesos, a que Centroamérica tenga lo que en la práctica es un acuerdo económico conjunto con los Estados Unidos y otro con la Unión Europea. Además, se está avanzando para compatibilizar las normas que tienen los TLCs de cada país con otros países extrarregionales, como México. Pero a la luz de la crisis y de lo que está ocurriendo en el mundo el gran desafío actualmente es Asia, no solo en lo que se refiere al comercio sino especialmente en relación a las inversiones. Costa Rica ya tiene un TLC con China y otros países tienen acuerdos similares con Taiwán. La comparación de acuerdos y la reflexión sobre posibilidades de convergencia con estos y otros países podría ser parte de ese Regionalismo Estratégico, a lo cual eventualmente podría contribuir la CEPAL.

En segundo lugar, el avance que ya se ha dado con un fortalecimiento de la regulación financiera, especialmente mediante la suscripción de lo que se conoce como Basilea III, representa un desafío que los países centroamericanos también deberían evaluar de manera conjunta, tomando en cuenta su interdependencia y los efectos que una implementación no adecuadamente armonizada podría tener. La CEPAL también está favoreciendo una reflexión conjunta sobre este tema, con el apoyo del Banco Central de México, que es parte del Comité responsable de este tema en el Banco de Pagos Internacionales cuya sede es Basilea, y en enero del 2011 se tiene programada una conferencia para discutir este tema con las autoridades monetarias de la región.

En tercer lugar, la condicionalidad cruzada no es algo que los gobiernos de los países centroamericanos desconozcan. El ejemplo de Argentina, en el sentido de ampliar sus márgenes de acción sin una condicionalidad cruzada, también puede servir como referencia para eventuales acciones conjuntas en este ámbito que, por cierto, ya se han hecho en el pasado. Frente a países como los miembros del G-20 está claro que cada país centroamericano tiene insignificantes posibilidades de incidir. Sin embargo, ya con 50 millones de habitantes, si se incluye a la República Dominicana, y con los votos que ello significa en algunas instancias multilaterales, el grado de incidencia es bastante superior.

Finalmente, hay un ámbito mucho más ambicioso y todavía tentativo de acción, que se refiere a la gestión conjunta de una nueva capacidad exportadora de bienes y servicios de Centroamérica, para crecer, generar empleo y competir en el mundo. Carlos Manuel Castillo y otros centroamericanos de su generación soñaron con una política industrial centroamericana, que nunca llegó a concretarse adecuadamente. Actualmente habría que pensar en políticas selectivas que combinen la libre circulación de mercancías dentro de la región –es decir, lo esencial de una verdadera Unión Aduanera- con instrumentos de política para fomentar, con visión de largo plazo, la inversión nacional y extranjera, pública y privada. Entre los instrumentos se podría incluir créditos del Banco Centroamericano de Integración Económica y un verdadero mercado centroamericano de capitales debidamente regulado. Se buscaría favorecer la constitución de nuevas cadenas de valor y comercialización de bienes y servicios, con eslabonamientos regionales, que den lugar a nuevos motores de crecimiento para entrar a esta nueva etapa post-crisis. Carlos Manuel Castillo pensó en grande, tanto en

relación a su país, Costa Rica, como en relación a Centroamérica. Yo creo que nos corresponde hacer algo similar a todos y a todas y creo que la Maestría de Política Económica también puede hacer un aporte grande en este sentido.

Muchas gracias