

AID, POLITICA ECONOMICA Y CAMBIO ESTRUCTURAL EN COSTA RICA, NICARAGUA Y EL SALVADOR

Herman Rosa

Informe de consultoría elaborado para la Fundación para la
Educación Superior y el Desarrollo (FEDESARROLLO),
Santafé de Bogotá, Colombia.

Abril, 1994.

INDICE

Introducción	1
I. El Caso de Costa Rica.....	2
A. Dinámica de la asistencia.....	2
B. El Apoyo de AID a la estabilización económica en los ochenta	5
C. Las transformaciones económicas promovidas por AID.....	7
1. Privatización del sistema financiero.....	7
2. Privatización de empresas estatales	9
3. Promoción de Exportaciones e Inversiones: el papel de CINDE	10
II. El Caso de El Salvador	12
A. Dinámica de la asistencia	12
B. El apoyo inicial de AID a la estabilización económica	13
C. AID y la Administración Duarte: La reforma económica frustrada	14
D. AID y FUSADES: Sentando las bases para la Reforma Económica	19
1. Desarrollo de FUSADES en el marco de los Proyectos de AID.....	20
2. La propuesta económica de FUSADES y la reforma económica impulsada por la Administración Cristiani	22
III. El Caso de Nicaragua.....	25
A. Dinámica de la asistencia	25
B. AID y los intentos iniciales de estabilización y ajuste	27
C. El Apoyo Directo de AID al del Sector Privado Empresarial.....	31
IV. Conclusiones	33
Bibliografía.....	36

AID, POLITICA ECONOMICA Y CAMBIO ESTRUCTURAL EN COSTA RICA, NICARAGUA Y EL SALVADOR*

n Rosa

Introducción

Centroamérica ocupó un lugar privilegiado en la agenda de política exterior de los Estados Unidos durante los años ochenta y principios de los noventa. Como resultado, las políticas impulsadas por ese país en ese período tuvieron una enorme incidencia en los diversos procesos por los que atravesó la región.

En el presente trabajo se analiza la incidencia de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) en los procesos de estabilización y reforma económica impulsados en Costa Rica, El Salvador y Nicaragua. En el caso de los dos primeros países, el análisis se concentra en la década de los ochenta, mientras que en el caso de Nicaragua, el análisis corresponde al período de principios de los noventa, concretamente, los dos primeros años de la Administración Chamorro.

En los tres casos, la asistencia económica de Estados Unidos, manejada a través de la AID, ha sido considerable, y en esa medida ha jugado un doble papel. Por un lado, ha desempeñado un papel crucial en los esfuerzos de estabilización de las economías. Por otro lado, y con repercusiones de más largo plazo, la asistencia otorgada ha sido un poderoso instrumento para promover procesos sustanciales de reforma económica, ya sea a través de las condiciones establecidas para el desembolso de la asistencia a los gobiernos y/o a través del financiamiento directo de programas específicos, tanto en el sector público como en el sector empresarial privado.

Para fines de exposición en trabajo se divide en cuadro partes. La primera corresponde al caso de Costa Rica y las dos siguientes, a los casos de El Salvador y Nicaragua, respectivamente. A manera de conclusión, en la cuarta y última sección, se contrastan los aspectos más relevantes de los tres casos considerados.

* Informe de consultoría elaborado para la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (FEDESARROLLO), Santafé de Bogotá, Colombia. Abril, 1994.

I. El Caso de Costa Rica

Dinámica de la Asistencia

La asistencia económica de Estados Unidos, y por tanto, la presencia de AID, tenía poca significación en Costa Rica a principios de los ochenta. Como muestra el Cuadro 1, la asistencia comprometida en el período 1980-81 (años fiscales de Estados Unidos),¹ fue básicamente asistencia para proyectos bajo la categoría Asistencia al Desarrollo, que por su naturaleza es de lento desembolso. Esta situación cambiaría luego del ascenso de la Administración Monge en mayo de 1982, cuando se inició la asistencia directa a la balanza de pagos bajo la categoría ESF y se incrementó la asistencia bajo la categoría PL-480, que representa también una forma indirecta de apoyo a la balanza de pagos. (Ver Recuadro 1 para las características de las distintas categorías de asistencia).

Cuadro 1
Costa Rica: Asistencia Económica Comprometida por Estados Unidos por
Categorías de Asistencia (ESF, DA, PL480), AF1980-1993
(Millones de Dólares)

Año Fiscal	Economic Support Fund (ESF)	Development Assistance (DA)	PL-480 (Productos Agrícolas)	Total
1980	0.0	13.6	0.4	13.7
1981	0.0	11.5	1.8	13.3
1982	20.0	11.5	19.1	50.6
1983	157.0	27.2	28.2	212.4
1984	130.0	15.4	22.5	167.9
1985	160.0	20.5	21.4	201.9
1986	120.6	10.9	16.2	147.7
1987	142.5	17.1	15.2	174.8
1988	90.0	11.7	0.1	101.8
1989	90.3	12.5	3.4	106.2
1990	63.5	11.3	0.2	75.0
1991	25.0	11.0	15.0	51.0
1992	10.0	7.4	0.2	17.6
1993 (estimación)	0.0	5.5	15.2	20.7
AF 1982-85	467.0	74.6	91.2	632.8
AF 1986-89	443.4	52.2	34.9	530.5
AF 1990-93	98.5	35.2	30.6	164.3
AF 1982-92	1008.9	156.5	141.5	1306.9

FUENTE: Elaboración propia en base a AID, *Congressional Presentation*, Varios Años (FY1986, FY1987, FY1988, FY1989, FY1990) y AID (1993).

¹ El año fiscal del gobierno de Estados Unidos comienza el 1 de octubre del año anterior al referenciado.

Recuadro 1

Características de las Categorías DA, ESF y PL-480 en el Programa de Asistencia Económica de los Estados Unidos

DA - Development Assistance (Asistencia al Desarrollo): Este ha sido el programa tradicional de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID). Financia proyectos en cinco áreas: agricultura, desarrollo rural y nutrición; planificación de población; salud; educación; y otras actividades. La asistencia se otorga como donación o como préstamos de largo plazo con tasas de interés por debajo de las del mercado (2% durante el período de gracia - normalmente 10 años - y 3% durante el período de amortización que oscila entre 10 y 30 años). Dependiendo del tipo de proyecto, el desembolso de los fondos puede ocurrir incluso varios años después de que los fondos son comprometidos (obligated).

ESF - Economic Support Fund (Fondo de Apoyo Económico): Este programa está diseñado para proporcionar asistencia de rápido desembolso para aquellos países considerados importantes en la política exterior de los Estados Unidos. Generalmente el programa suministra divisas frescas para apoyar la balanza de pagos, aunque en algunos casos también financia proyectos. A menudo el desembolso de los fondos se liga al cumplimiento de ciertas condiciones por parte del gobierno receptor. Además, la moneda local generada a través de la venta de divisas, normalmente debe utilizarse para propósitos previamente convenidos con AID, entidad que administra el programa. El Departamento de Estado fija las políticas a seguir y justifica el programa ante el Congreso. Los fondos pueden otorgarse como donación o como préstamos bajo condiciones similares a las de los préstamos de Asistencia al Desarrollo (AD).

PL-480: El **Título I** concede préstamos para financiar la importación de productos agrícolas de Estados Unidos para ser vendidos a través de canales comerciales, generándose en el proceso moneda local cuyo uso el gobierno importador normalmente debe convenir con AID. Como libera divisas para importar otros productos, la asistencia bajo esta componente apoya indirectamente la balanza de pagos. Bajo el **Título II** se donan alimentos para atender refugiados, desplazados, víctimas de desastres, etc. Los alimentos se distribuyen localmente, por agencias gubernamentales o instituciones privadas, ya sea de forma gratuita o en programas de alimentos por empleo (food for work).

FUENTE: Sanford (1986)

En el período AF1982-92, la asistencia bajo la categoría ESF se convirtió en la principal categoría de asistencia a Costa Rica representando el 77% del total de la asistencia económica comprometida (Ver Cuadro 1). Alcanzó niveles relativamente elevados bajo la Administración Monge (1982-86) y la Administración Arias (1986-90) y se redujo sustancialmente bajo la Administración Calderón (1990-94) hasta desaparecer totalmente en el año fiscal 1993. Si bien la asistencia bajo la categoría ESF puede financiar proyectos, en Costa Rica la mayor parte se destinó al apoyo directo de la balanza de pagos.

Durante los cuatro años de la Administración Monge, la asistencia a la balanza de pagos comprometida y desembolsada bajo los proyectos denominados de "Estabilización y Recuperación Económica" (ERE I al IV) alcanzó \$465.7 millones (Cuadro 2); es decir, casi la totalidad de la asistencia bajo la categoría ESF del período AF1982-85 (\$467.0 millones).

Bajo la Administración Arias, la asistencia comprometida como apoyo a la balanza de pagos alcanzó \$410.3 millones de dólares (proyectos ERE V al VII). La diferencia de \$33 millones entre ese monto y el total de la asistencia ESF del período AF1986-89 (\$443.4

millones) se destinó a financiar otros proyectos y actividades. Por otra parte, el total de los desembolsos bajo los proyectos ERE V al VIII estuvo casi \$20 millones por debajo del total comprometido (Cuadro 2).

Bajo la Administración Calderón, si bien no tenemos cifras completas de los montos comprometidos y desembolsados por AID como apoyo a la balanza de pagos durante el período 1990-1993, es claro que estuvieron muy por debajo de los niveles que lograron las dos administraciones anteriores. En el caso de los compromisos, no podían haber superado la asistencia ESF del período AF1990-92 que apenas alcanzó los \$98.5 millones de dólares (ver Cuadro 1). En el caso de los desembolsos, AID proyectaba un total de \$100 millones de dólares para el bienio 1990-91 (Cuadro 2).

Cuadro 2
Costa Rica: Asistencia a la Balanza de Pagos
Comprometida por Estados Unidos, AF1982-1990
(Montos en Millones de Dólares)

Año Fiscal		Compromisos	Desembolsos	Fecha del Convenio
1982	ERE I	20.0	20.0	14 de Julio de 1982
1983	ERE II	155.7	155.7	13 de Dic. de 1982
1984	ERE III	130.0	130.0	17 de Mayo de 1984
1985	ERE IV	160.0	160.0	20 de Enero de 1985
Subtotal		465.7	465.7	
1986	ERE V	120.6	80.6	24 de Junio de 1986
1987	ERE VI	119.8	120.0	1 de Sept. de 1987
1988	ERE VII	85.0	125.0	13 de Oct. de 1988
1989	ERE VIII	85.0	65.0	26 de Abril de 1989
Subtotal		410.4	390.6	
1990	ERE IX	60.0	70.0	11 de Mayo de 1990
1991e	Comercio e Inversión I	24.0	30.0	
Subtotal		84.0	100.0	

e = estimación.

ERE = Estabilización y Recuperación Económica

FUENTE: Elaboración propia en base a Sojo (1991), AID (1986A), AID (1987A) y AID (1991A).

Los elevados montos de asistencia otorgados por AID bajo los gobiernos de Monge y Arias, le dieron a este organismo una gran capacidad de incidencia sobre la definición de la política económica en Costa Rica, por lo que el análisis que sigue se concentra en este período.

El Apoyo de AID a la estabilización económica de Costa Rica en los ochenta

Costa Rica ingresó a los ochenta con serios problemas de balanza de pagos que precipitaron una profunda crisis económica. El Producto Interno Bruto, se estancó en 1980 y sufrió una brusca caída en los dos siguientes años, de modo que su nivel *per capita* en 1982 cayó un 14% por debajo del nivel alcanzado en 1980.² Además, Costa Rica había dejado de atender el servicio de la deuda desde mediados de 1981, convirtiéndose en el primer país latinoamericano en moratoria total con la comunidad financiera internacional (Rodríguez, 1990).

En ese contexto, los sustanciales niveles de asistencia aportados por AID para apoyar la balanza de pagos a partir de 1982, se volverían cruciales para estabilizar la economía y restablecer las relaciones con los acreedores externos. En un primer momento, la asistencia de AID bajo los programas ERE I y ERE II (Ver Cuadro 2) sirvió para apoyar el primer acuerdo con el FMI por DEG 92 millones negociado por la Administración Monge (AID, 1987A). Este acuerdo Stand-by de un año de duración, aprobado en diciembre de 1982,³ permitió avanzar en la renegociación del pago de la deuda externa de Costa Rica, alcanzándose un acuerdo para las deudas bilaterales con los gobiernos de los países miembros del Club de París en Enero de 1983 y con la banca comercial en Abril de ese mismo año. (AID, 1988).

En este primer momento, AID vinculó el desembolso de la asistencia a la balanza de pagos al establecimiento y cumplimiento del acuerdo con el FMI. Si bien las metas para los tres primeros trimestres establecidas en el acuerdo fueron cumplidas, en noviembre de 1983, el FMI suspendió los desembolsos porque el gobierno no había eliminado una sobretasa para la compra de divisas. De igual manera, unas semanas antes, "tal como lo exigía el acuerdo stand by", AID también había suspendido los desembolsos debido a una revaluación del tipo de cambio (AID, 1988). En ambos casos los desembolsos se reiniciaron luego que el gobierno aplicara medidas correctivas. AID desembolsó toda la asistencia correspondiente al ERE II (\$157 millones) en 1983.⁴ Asimismo, el FMI completó los desembolsos en diciembre de 1983, luego de extensas negociaciones debido a que las metas establecidas en el acuerdo stand-by para los últimos dos trimestres no fueron cumplidas (AID, 1988).

En la medida que AID vinculó en esta etapa el otorgamiento de la asistencia al seguimiento de una política de estabilización en consonancia con las orientaciones del

²Entre otros indicadores de la profundidad de esta crisis económica tenemos la reducción de 40% del salario promedio real entre 1980 y 1982; el aumento del desempleo abierto hacia 1982 en más de tres puntos de su tasa histórica del 6%; y una tasa de inflación que pasó de 18% en 1980 a 82%, en 1982 (Rovira Mas, 1987: 45).

³ Este acuerdo contemplaba una mejora sustancial de la situación fiscal (mediante recortes en el gasto público, eliminación de subsidios y aumento en los impuestos) que redujese el déficit del sector público consolidado de 9.5% del PIB a 4.5% en 1983. Además, se proponía la unificación del tipo de cambio y se establecían fuertes límites al crédito particularmente para el sector público. (AID, 1988).

⁴ Los desembolsos de la asistencia a la balanza de pagos por parte de AID para los años 1983-1986 se han obtenido a partir de cuadro de balanza de pagos en AID (1987A).

FMI, sus elevados niveles de asistencia no sólo viabilizaron dicha política, sino que incentivaron su sostenimiento.

El vínculo de AID con el FMI no fue tan estrecho en 1984 y 1985. De hecho, durante 1984 no existió ningún acuerdo entre el gobierno de Costa Rica y el FMI, ya que por dificultades en la negociación y otros eventos no fue sino hasta en Marzo de 1985 que se aprobó un nuevo acuerdo stand-by de un año.⁵ No obstante la ausencia de un acuerdo con el FMI en 1984, AID y la Administración Monge firmaron el tercer convenio de apoyo a la balanza de pagos (ERE III) en Mayo de 1984, desembolsándose los \$130 millones previstos durante el resto de ese año (AID, 1986A). De manera semejante, el ERE IV se firmó dos meses antes de se aprobara el segundo acuerdo stand-by con FMI. Además, aunque el FMI sólo desembolsó DEG 34.0 millones de los 64.0 millones previstos, por incumplimientos de las metas fiscales de diciembre de 1985,⁶ AID desembolsó durante 1985 la totalidad de los fondos previstos bajo el ERE IV (\$160 millones de dólares).

Durante el primer año de la Administración Arias, durante el cual no se tuvo ningún acuerdo vigente con el FMI, AID endureció un poco su posición. Previendo que la Administración Arias tendría dificultades para llegar a un Acuerdo con el FMI (un Acuerdo por 18 meses se aprobaría finalmente en Octubre de 1987), AID decidió incorporar una condicionalidad macroeconómica similar a la del FMI en el programa ERE V, sustituyendo de facto al FMI durante 1986.⁷

AID había programado desembolsar los \$120.6 millones del ERE V en tres tramos. El primer desembolso, por \$40.6 millones, estaba previsto que se hiciera una vez se completara la negociación con la nueva Administración Arias de toda la condicionalidad prevista bajo el ERE V. El segundo desembolso, por \$40 millones, se haría una vez el gobierno le presentara a la AID "un programa económico y financiero aceptable para cerrar la brecha en la balanza de pagos de 1986". Finalmente, el tercer desembolso, también por \$40 millones, se haría sobre la base de un progreso satisfactorio en la implementación del programa presentado y en las negociaciones con los acreedores externos (AID, 1986A).

⁵ El Fondo consideró que el déficit previsto para 1984 era demasiado elevado y rehusó negociar hasta que se tomaran medidas correctivas. La aprobación legislativa de medidas para la reducción del déficit en febrero de 1984 permitió concluir las negociaciones un mes más tarde. Sin embargo, el FMI exigió una serie de medidas antes de someter a aprobación la Carta de Intenciones negociada. Una serie de eventos, como la renuncia del presidente del Banco Central y un crecimiento del crédito mayor que el previsto, tornaron obsoleto esa carta, por lo que fue necesario reiniciar negociaciones en septiembre, aprobándose el Acuerdo en Marzo de 1985 (AID, 1988).

⁶ Según AID, en el marco de la campaña electoral para las elecciones de febrero de 1986, se incumplieron las metas de diciembre de 1985. No obstante, la situación fiscal de Costa Rica no empeoró en este año. De hecho, el déficit del sector público no financiero que se había reducido de 13.7% del PIB en 1981 a 1.9% en 1984, se mantuvo en este último nivel en 1985. (AID, 1988).

⁷ Las áreas prioritarias bajo el ERE V eran las siguientes: una reducción del déficit del sector público no financiero de 1.3% del PIB para finales de 1986; una mora en el pago de la deuda inferior a \$105 millones; un programa crediticio orientado a reducir la inflación; una política de tasas positivas de interés; y el mantenimiento de un régimen cambiario con una tasa única y sin restricciones por licencias de importación u otros controles (AID, 1987A).

El primer desembolso previsto bajo el ERE V se hizo poco después de la toma de posesión de la Administración Arias y el segundo desembolso, en Septiembre de 1986, luego de renegociar la condicionalidad y acordar que sería el tercer desembolso el que estaría sujeto a "la adopción de un plan económico/financiero amplio y aceptable". Como este plan aceptable no se concluyó sino hasta en Abril de 1987, AID esperaba desembolsar a mediados de mayo, los últimos \$40 millones del ERE V (AID, 1987A).

De esa manera, la asistencia a la balanza de pagos desembolsada por AID en 1986 (\$80.6 millones) fue casi exactamente la mitad de la desembolsada en 1985 (\$160 millones). Al final, sin embargo, mediante tres convenios adicionales de apoyo a la balanza de pagos (ERE VI al VIII), se terminaron desembolsando bajo la Administración Arias \$390.6 millones de dólares como asistencia a la balanza de pagos (Ver Cuadro 2), una cifra sustancial comparada con el monto recibido por la Administración Monge bajo una situación mucho más desfavorable y sobre todo, comparada con el apoyo que posteriormente recibiría la Administración Calderón.

Las transformaciones económicas promovidas por AID

Si bien AID apoyó y viabilizó el esfuerzo de estabilización económica en Costa Rica, la promoción de transformaciones económicas de más largo alcance en este país tuvo simultáneamente un lugar central en las preocupaciones de AID con bastante antelación a la aprobación en marzo de 1985 del primer préstamo de ajuste estructural (SAL I) por parte del Banco Mundial, aunque enfatizando otros aspectos.⁸

En efecto, mientras el Banco Mundial enfatizaría la liberalización comercial, AID concentrará su atención en la privatización del sistema financiero y de las empresas estatales, la promoción de exportaciones y el fortalecimiento del sector empresarial.

Privatización del sistema financiero

Cinco años después de la nacionalización de la banca decretada en la revolución de 1948, la ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional de 1953 ratificó dicho proceso al establecer de que solamente los Bancos del Estado podían captar los depósitos del público. En su primera Carta Fundamental de 1969 el Partido Liberación Nacional (PLN) le otorgó carácter doctrinario a la nacionalización bancaria y decía entonces que lucharía por elevar a rango constitucional "el principio de que los bancos estatales del SBN sean los únicos que puedan recibir y operar con los depósitos de dinero del público" (Brenes, 1990).

En noviembre de 1982, sin embargo, el presidente Luis Alberto Monge del PLN declararía "no estar apegado a la nacionalización porque no debe mantenerse un dogma que ahuyenta a la banca privada" (Brenes, 1990). Finalmente, el 19 de agosto de 1984, luego de largas y encendidas polémicas, se reformaron la Ley de la Moneda y la Ley Orgánica

⁸ La solicitud inicial para el SAL I se hizo en 1981. En 1982 con el cambio de gobierno se planteó de nuevo la solicitud. El primer tramo del préstamo se desembolsó en septiembre de 1985 y el segundo, en junio de 1986. (AID, 1988).

del Banco Central. Estas reformas estaban orientadas a fortalecer la Banca Privada al facilitar la captación privada de los depósitos a plazo fijo y el acceso del sector financiero privado a las divisas, en particular de aquellas que suministraba la AID. (Sojo, 1992).

De hecho, el proceso de fortalecimiento de la banca privada en Costa Rica en los ochenta fue un objetivo explícito de la AID, que se hizo manifiesto en el primer convenio del gobierno de Costa Rica con AID para el otorgamiento de asistencia a la balanza de pagos (Programa de Estabilización y Recuperación Económica - ERE I). En este convenio, firmado en Julio de 1982, el gobierno de Costa Rica se comprometió a: "tomar las medidas necesarias y buscar los cambios legislativos que sean requeridos para permitir que miembros de la banca privada nacional participen en cualquier programa de crédito en moneda local". (Sojo, 1992)

La importancia otorgada por AID a la reforma del sistema financiero en Costa Rica fue tal que alrededor de la mitad de las condiciones (covenants) en los convenios de apoyo a la balanza de pagos de los años 1982-86 estaban dirigidas al sector financiero. A través de esta condicionalidad AID buscaba básicamente: estimular la asignación de crédito al sector privado; canalizar ese crédito a través del sector bancario privado; y estimular la liberalización del sistema financieros mediante la desregulación de las tasas de interés y las actividades bancarias (AID, 1988)

Cabe agregar que para lograr sus objetivos AID fue más allá de promover cambios en el marco regulatorio. Además, a través de los convenios para el uso de moneda local derivada de su asistencia a la balanza de pagos, AID logró que se canalizase un importante monto de recursos a través de la banca privada. Sojo estima, por ejemplo, que en el período 1983-90 la banca privada recibió 6.9 billones de colones de esa moneda local (Sojo, 1992). La importancia que con ese apoyo adquirió la banca privada en la asignación del crédito se aprecia en el Cuadro 3. Mientras que en 1984 solamente canalizó un 12% del crédito al sector privado, hacia 1989 ya superaba el 50%.

Cuadro 3
Costa Rica: Banca Estatal y Privada
Crédito al Sector Privado, 1984-91
(Distribución Porcentual)

Banca	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Estatal	88.2	76.5	75.6	65.5	59.0	48.4	47.7	45.8
Privada	11.8	23.5	24.4	34.5	41.0	51.6	52.3	54.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Sojo (1992)

Por otra parte, la dependencia de las líneas de crédito establecida en el marco de los convenios con AID era notoria. Según la propia AID, de acuerdo a Sojo, en 1987 esas líneas de crédito representaban un 40% de los activos de la banca privada (Sojo, 1992). A fin de promover la captación comercial de recursos por parte de la banca privada, en 1988 AID condicionaba los desembolsos de su asistencia a la balanza de pagos a una

reducción de los plazos mínimos para los depósitos a plazo fijo en la banca privada, que entonces estaban fijados en 180 días. (Sojo, 1992)

La reducción de los plazos mínimos llevó a que eventualmente estos quedaran en un mínimo de 30 días, manteniéndose el monopolio de los depósitos a la vista en manos de los bancos estatales. En un intento de reducir todavía más esos plazos en septiembre de 1992, el Banco Central emitió un decreto autorizando a la banca privada para captar depósitos a menos de 30 días. El PLN, por entonces partido de oposición, rechazó fuertemente la medida y presionó con una especie de huelga parlamentaria. Al final, la cuestión la zanjó la Procuraduría General de la República que consideró ilegales las captaciones privadas de ahorros a plazos menores de 180 días, ordenando el retorno a la situación imperante en 1987. El Banco Central tuvo que acatar esta disposición, frenándose temporalmente el proceso de liberalización del mercado financiero en Costa Rica. (Sojo, 1992)

Privatización de empresas estatales

En la década de los setenta, el Estado costarricense intentó expandir su papel hacia la esfera de la producción. El hecho más significativo en tal sentido fue la creación en 1972 de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA). Concebida como empresa de capital mixto quedó finalmente en manos del Estado recibiendo un gran impulso bajo la gestión gubernamental de Oduber, cuando realizó cuantiosas inversiones en la industria cementera, algodónera, azucarera y otras áreas (Rovira, 1987). Como resultado, la participación estatal en el producto industrial se incrementó de 2.9% en 1973 a 5.5%, en 1977 (Bulmer Thomas, 1987). Hacia 1984, CODESA poseía 15 subsidiarias y estaba asociada a 21 empresas más mediante participaciones de capital, préstamos directos y avales. CODESA absorbía además la tercera parte del crédito total al sector público y había acumulado deudas equivalentes a \$266 millones de dólares (Sojo, 1991).

Estos antecedentes permiten entender porqué la AID en Costa Rica le asignó tanta importancia al recorte de las actividades de CODESA, mediante el estrangulamiento crediticio, así como a través de la privatización o liquidación de sus empresas. Así, la condicionalidad de AID para la asistencia a la balanza de pagos de 1984 y 1985 (ERE III y IV) estableció límites al crédito para CODESA; por otra parte, una de las condiciones del ERE III, establecía que el gobierno debía desarrollar un plan para la liquidación/privatización de los activos de CODESA, en tanto el convenio de asistencia a balanza de pagos de 1986 (ERE V) calendarizaba dicho proceso (AID, 1988).

Para viabilizar el proceso de liquidación/privatización de CODESA en enero de 1985 el gobierno de Costa Rica y AID acordaron crear la Comisión para la Reestructuración de CODESA. Asimismo, en agosto de ese año se creó FINTRA (Fiduciaria de Inversiones Transitorias, a la que serían transferidas las empresas de CODESA para su posterior liquidación o venta. Para el cumplimiento de su papel FINTRA administró un fondo en fideicomiso creado con recursos en moneda local por un monto equivalente a \$140 millones de dólares derivados de la asistencia a balanza de pagos proporcionada por la AID (Sojo, 1991).

Estos recursos resultaron cruciales para viabilizar el proceso debido a la prohibición constitucional de vender empresas estatales a menos de su valor en libros (AID, 1988:

44-45). En ese sentido, en vez de pretender cambiar la ley, AID optó por utilizar estos recursos de moneda local para cubrir la diferencia entre el valor tasado por la Contraloría (fundamentado en la recuperación de la inversión estatal) y el precio de venta mucho más bajo de las acciones de las empresas de CODESA.

Mientras que en 1985 CODESA contaba cuarenta empresas en calidad de subsidiarias o afiliadas, para 1990, ya se habían liquidado 17 empresas, vendido 3 subsidiarias y la participación minoritaria en 6 empresas afiliadas, y se encontraban en proceso de disolución y liquidación 6 empresas más, así como la participación minoritaria de una empresa adicional. Además, estaba en proceso de venta una participación del 40% de dos empresas estatales: Cementos del Pacífico y Fertilizantes de Centroamérica, mientras que otras 6 empresas mantuvieron su carácter estatal, ya que únicamente se traspasaron a otras entidades del sector público. (Sojo, 1991).

Promoción de Exportaciones e Inversiones

El esfuerzo de AID en Costa Rica para promover las exportaciones no tradicionales a terceros mercados en los ochenta trató de crear un entorno macroeconómico, crediticio e institucional favorable al desarrollo de las exportaciones. Con relación a lo primero, una de las medidas más importantes fue la unificación del tipo de cambio en octubre de 1983 y la implementación posterior de un sistema de minidevaluaciones. Esta medida se puso en marcha luego de "un extenso diálogo con representantes de AID y el Banco Mundial (AID, 1988).

Pero posiblemente el impacto más importante de AID en el campo de la promoción de exportaciones se dio en el plano institucional tanto a nivel del sector público como del sector privado. A nivel del sector público se redefinió el papel de CENPRO (Centro para la Promoción de las Exportaciones e Inversiones), una vieja institución creada en 1968.⁹ Por otra parte, con apoyo de AID se estableció en 1983, el Programa de Exportaciones e Inversiones de la Presidencia de la República, transformándose en Ministerio de Exportaciones en 1986 y en Ministerio de Comercio Exterior, en 1989.

Mucho más importante fue la creación de CINDE (Corporación de Iniciativas para el Desarrollo), como entidad del sector privado. CINDE fue creada a finales de 1982 por iniciativa de AID con un aporte inicial equivalente de \$13 millones de dólares (Arriagada, 1992) proveniente de la moneda local generada bajo el primer programa de apoyo a la balanza de pagos (ESR I). Resulta interesante observar que entre los fundadores de CINDE se encontraban Jorge Woodbridge, posteriormente presidente de la Cámara de Industrias de Costa Rica y Jorge Manuel Dengo, ministro de exportaciones bajo la

⁹ CENPRO nació adscrito al Ministerio de Industria y Comercio, hoy Ministerio de Economía y Comercio. Su orientación inicial era congruente con el esquema integracionista, al grado que su creación respondió a una resolución de Consejo Económico Centroamericano. La Ley de Fomento de Exportaciones de 1972 amplió las atribuciones de CENPRO al darle la potestad de administrar el principal subsidio para las exportaciones no tradicionales, el Certificado de Abono Tributario (CAT), que fue creado por dicha ley. Esta última atribución pasó luego al Consejo Nacional de Inversiones creado por La Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público de 1984 y CENPRO se convirtió en la secretaría técnica y administrativa de dicho Consejo con funciones centradas básicamente en la simplificación de trámites y procedimientos (Arriagada, 1992)

Administración Monge y vicepresidente bajo la Administración Arias. Además, el primer director ejecutivo de CINDE, Fernando Naranjo, asumió posteriormente la cartera de Hacienda en el gobierno de Oscar Arias, mientras que Federico Varga, ex-funcionario de CINDE, se convirtió en Ministro de Hacienda bajo la Administración Monge. (Sojo, 1992)

Con la creación de CINDE, es ésta institución que asume el papel principal en la promoción de inversiones. Si bien inicialmente, esto generó cierta rivalidad y dualidad de funciones entre CINDE y CENPRO, se optó por una división del trabajo: CINDE se encargaría de atraer la inversión extranjera y CENPRO se encargaría de coordinar los asuntos administrativos para su establecimiento en el país. CENPRO además se encargaría de simplificar y agilizar los trámites al exportador y la asignación de incentivos. La mayor importancia relativa de CINDE respecto a las instituciones del sector público se aprecia también en el número de empleados. Mientras que CINDE tenía más de 300 empleados en 1990, el Ministerio de Comercio Exterior tenía 33 funcionarios y CENPRO, 75 empleados. Por otra parte, el 25% del presupuesto de CENPRO era financiado por CINDE mediante un acuerdo con AID. (Arriagada, 1992). Para poder sostener el aparato de CINDE, fue necesaria un apoyo financiero sustancial: según las estimaciones de Sojo desde su creación hasta 1990, CINDE recibió anualmente en promedio alrededor de nueve millones de dólares, sobre todo en moneda local generada por la asistencia de AID a la balanza de pagos (Sojo, 1992).¹⁰

En cuanto a los logros de CINDE, un estudio realizado para AID en 1988, planteaba que si bien en términos de diálogo de políticas con el sector público CINDE no había logrado gran cosa, si había sido bastante exitosa en la promoción de inversiones y nuevas exportaciones (AID, 1988: 26). No obstante, se ha criticado a CINDE por haber centrado sus esfuerzos en atraer a la inversión extranjera y haber descuidado el apoyo al empresario nacional para que pudiese exportar, así como la dificultad para acceder a sus servicios por parte de pequeños y medianos empresarios nacionales. (Arriagada, 1992). Otras críticas hacen referencia al hecho de que las inversiones generadas no conducen a operaciones de largo plazo y que se ha promovido un tipo de inversión que no favorece la integración vertical de la economía ya que las empresas atraídas tienden a importar totalmente sus insumos (Sojo, 1992)

¹⁰ Desde su creación hasta mediados de 1990, CINDE recibió de los recursos en moneda local generados por la asistencia de AID a la balanza de pagos 976 millones de colones. Además, figuró como intermediario de 1,426 millones. Adicionalmente, recibió aportes en dólares por \$6.25 millones: cinco millones de dólares para su programa de capacitación (PROCAP) y 1.25 millones para sus programas generales. (Sojo, 1992).

II. El Caso de El Salvador

Dinámica de la asistencia

El programa de AID en El Salvador a finales de los setenta era sumamente modesto, al grado que la asistencia económica comprometida en el año fiscal 1979 fue de tan sólo US\$11.4 millones de dólares. Sin embargo, a medida que se profundizaba la crisis política en El Salvador, AID fue revisando sus cifras planeadas de asistencia, de modo que para Enero de 1979 (AID, 1979), casi triplicaba la cifra anterior al proponer una asistencia anual promedio de US\$30 millones para el período AF1981-85 (AID, 1979).

En Febrero de 1980, cuatro meses después del golpe de Estado de Octubre de 1979, AID revisaba nuevamente su estrategia y las cifras planeadas de asistencia para ponerlas a tono con las políticas de corte reformista que AID suponía que serían iniciadas a corto plazo. Así, para el período AF1982-86, AID planeaba una asistencia anual promedio de US\$81 millones (AID, 1980A). Una vez iniciado el proceso de reforma agraria a partir de Marzo de 1980, AID precisó un poco más su estrategia. En Junio de 1980, propuso una asistencia total de US\$425 millones para el período AF1981-85 (un promedio de \$85 millones por año), asignando un 59% de ese monto (\$250 millones o \$50 millones por año) para financiar el proceso de reforma agraria, dado que el apoyo a dicho proceso se había convertido en "el punto focal" del programa de AID en El Salvador (AID, 1980B).

En realidad, el compromiso asumido por Estados Unidos resultó bastante más prolongado y elevado que originalmente previstos. Como se aprecia en el Cuadro 4, la asistencia económica comprometida por Estados Unidos a El Salvador se mantuvo en montos elevados hasta bien entrada la década de los noventa, alcanzando un total estimado de US\$3,643 millones de dólares en el período AF1980-93. Obsérvese que el promedio anual de \$260 millones de dólares durante los catorce años del período AF1980-93 triplica el monto anual de \$85 millones previsto en 1980 para los cinco años del período AF1981-85.

Al analizar la asistencia según su modalidad (ver Cuadro 4), encontramos que un total de US\$3424 millones comprometidos en el período AF1980-93, un 43% (US\$1554 millones) es asistencia directa a la balanza de pagos, un 17% adicional (US\$610 millones) representa el costo de los alimentos y productos agrícolas importados o donados bajo la PL-480; en tanto que el 41% restante (US\$1478 millones) representa el financiamiento comprometido en la multitud de proyectos que AID desarrolló en El Salvador.

La mayor parte de los recursos destinados a proyectos se dedicó a la rehabilitación de servicios públicos, a proyectos diversos de estabilización social, al apoyo de la reforma agraria e iniciativas diversas. Los proyectos más relevantes en el contexto de este trabajo son los que AID desarrolló con FUSADES y se analizan más adelante. La discusión que sigue se refiere básicamente a la asistencia a la balanza de pagos.¹¹

¹¹ Una amplia discusión amplia de la asistencia de AID destinado a proyectos, se encuentra en Rosa (1993).

El apoyo inicial de AID a la estabilización económica

El programa de reformas estructurales lanzadas en el primer trimestre de 1980 (nacionalización del comercio exterior, nacionalización de la banca y reforma agraria), la profundización de la crisis política y el estallido abierto de la guerra civil a principios de los ochenta, provocaron una gran fuga de capitales y una drástica caída de la actividad económica. En un intento de frenar esa situación, AID comenzó a suministrar asistencia directa a la balanza de pagos a partir del año fiscal 1981. En ese año fiscal se desembolsaron \$44.9 millones (\$20 millones en Diciembre 1980 y \$24.9 millones en Junio 1981). En los dos años posteriores, se comprometieron US\$220 millones adicionales de manera que en el período AF1981-83, la asistencia total comprometida como apoyo a la balanza de pagos alcanzó casi los \$365 millones. (Ver Cuadro 4)

Cuadro 4
El Salvador: Asistencia económica
comprometida por Estados Unidos, AF 1980-94
(Montos comprometidos en millones de dólares)

AÑO FISCAL	POR CATEGORÍA DE ASISTENCIA				POR TIPO DE ASISTENCIA			TOTAL
	ESF	DA	PL-480*	Otra**	Apoyo a la Balanza de Pagos	Productos Agrícolas (PL-480)	Proyectos Diversos	
1980	9.1	43.1	6.3		0.0	6.3	52.2	58.5
1981	44.9	32.8	39.8	3.0	44.9	39.8	35.8	120.5
1982	115.0	36.2	57.4	6.0	100.0	57.4	57.2	214.6
1983	140.0	58.8	46.7	2.2	120.0	46.7	81.0	247.7
1984	120.2	41.3	54.6	7.0	100.0	54.6	68.5	223.1
1985	285.0	87.8	52.1		225.0	52.1	147.8	424.9
1986	177.0	83.9	54.4		147.0	54.4	113.9	315.3
1987	281.5	82.4	32.3	51.3	157.0	32.3	258.2	447.5
1988	195.0	70.7	54.4		155.0	54.4	110.7	320.1
1989	185.0	62.3	53.8		157.0	53.8	90.3	301.1
1990	136.4	61.8	47.0		98.0	47.0	100.2	245.2
1991	126.3	55.9	40.1		90.0	40.1	92.2	222.3
1992	125.5	58.3	36.3	63.7	90.0	36.3	157.5	283.8
1993e	110.0	44.0	35.3	29.0	70.0	35.3	113.0	218.3
80-93	2050.9	819.3	610.5	162.2	1553.9	610.5	1478.5	3642.9
%	56.3	22.5	16.8	4.4	42.6	16.8	40.6	100.0

e = Estimación. * Título I y Título II. ** Otra Económica: Asistencia de los programas de Refugiados y de Desastres hasta el AF1987 y Fondo de Transición y Desmovilización para los años fiscales 1992 y 1993.

FUENTES: Otra Económica AF1982-84: Arms Control and Foreign Policy Caucus, *U.S. Aid to El Salvador: An Evaluation of the Past, a Proposal for the Future*, Febrero 1985. Asistencia según categoría para el período AF1980-88: CRS (Congressional Research Service, *El Salvador, 1979-1989 A Briefing Book on U.S. Aid and the Situation in El Salvador*, Abril 1989. Para el período AF1989-91: USAID, *Latin America and the Caribbean. Selected Economic and Social Data*, Washington, Mayo 1993. Para el período AF1992-94: AID, *Congressional Presentation*, FY1994, excepto PL480, Título I del período AF1992-93 que se obtuvo de USDA, *El Salvador 1993 - Agricultural Annual Situation Report*, September 1993. La asistencia directa a la balanza de pagos se obtuvo de AID, *Congressional Presentation*, *Varios Años* y de otros documentos oficiales de AID. La asistencia para proyectos se calculó por diferencia.

En un esfuerzo por obtener financiamiento adicional para estabilizar la economía, también se hizo uso de las facilidades de financiamiento compensatorio del FMI. Una operación de ese tipo por un monto de DEG 32.25 millones fue aprobada por el FMI en Julio de 1981 y de nuevo una operación por igual monto en Julio de 1982, cuando además se lanzó un programa de estabilización apoyado por el FMI a través de un Acuerdo Stand-by de un año de duración por un monto de SDR 43 millones. (FMI, 1990). La asistencia proporcionada por parte de Estados Unidos, complementada por la asistencia del FMI, contribuyó a detener la caída del producto en 1983 y mejorar un tanto la situación de las finanzas públicas.¹²

Después del Acuerdo de un año con el FMI de Junio de 1982, el siguiente acuerdo con ese organismo no se firmaría sino hasta en agosto de 1990, por lo que AID asumió la tarea de impulsar la reforma de políticas macroeconómicas en El Salvador durante la segunda mitad de los ochenta. Como veremos a continuación ese intento produjo un profundo desencuentro entre AID y la Administración Duarte.

AID y la Administración Duarte: La reforma económica frustrada

La reforma de política macroeconómica no tuvo un gran prioridad para AID en El Salvador en los primeros años de los ochenta. En efecto, la estrategia de AID definida hasta Marzo de 1984 (fecha prevista para las elecciones presidenciales) planteaba que los objetivos de desarrollo prioritarios para este período eran: "apoyar la estabilización económica (incluida una reducción de los elevados niveles de desempleo); asistir al gobierno de El Salvador en la implementación de la reforma agraria; suministrar asistencia humanitaria a las personas desplazadas por el conflicto; y expandir los servicios de planificación familiar" (AID, 1983)

Después de las elecciones presidenciales de 1984, AID redefinió su estrategia. La estabilización y reactivación económica pasó a ser considerado "el principal objetivo tanto en el corto como en el largo plazo." A partir de ese objetivo, AID planteaba que el reto que enfrentaba "el nuevo gobierno elegido en Mayo de 1984 ... (era el de) reactivar la economía en medio de un conflicto civil prolongado y una situación económica internacional que no favorece las bases sobre las cuales se había construido la prosperidad anterior". (AID, 1986B)

A partir de entonces, AID intentaría impulsar más agresivamente la transformación de la economía salvadoreña, en un intento de reorientarla hacia los mercados extrarregionales. En un primer momento, AID concentró sus esfuerzos en el sector industrial salvadoreño, al considerar que "con su fuerte tradición empresarial, con asistencia (podía) ser la punta de lanza del nuevo esfuerzo exportador". Para ello AID propuso un programa de asistencia orientado a superar las restricciones técnicas a nivel de firma que se

¹² En 1983 logró una tasa ligeramente positiva de crecimiento del PIB de 0.8%, luego de cuatro años de caídas sucesivas en el PIB de -1.7, -8.7%, -8.3 y -5.6 en el período 1979-82. El déficit fiscal, excluyendo donaciones, por su parte, que se había incrementado de 1.1% del PIB en 1979 a 6.2% y 9.2%, en 1980 y 1981, se redujo a 8.7% y 7.1% en 1982 y 1983 respectivamente; incluyendo donaciones, el déficit fiscal se redujo a 4% en 1983. (Banco Mundial, 1986)

enfrentaban para la expansión de las exportaciones no tradicionales, así como las restricciones generales a nivel macroeconómico. (AID, 1986B: 5)¹³

Con relación a estas últimas, AID mencionaba la falta de coordinación para la implementación de los diversos mecanismos de la política comercial (asignación del crédito, política cambiaria e incentivos fiscales) y entre las distintas instituciones responsables (Banco Central, Ministerio de Comercio Exterior y Ministerio de Hacienda). De manera más específica, hacía referencia a tres principales restricciones: "a) una obsoleta ley para el desarrollo de las exportaciones y una ley de incentivos fiscales enfocada muy estrechamente; b) una subutilizada zona franca de San Bartolo; y c) una capacidad inadecuada de promoción de exportaciones e inversiones para apoyar las iniciativas de exportación del sector privado". (AID, 1986B)

Resulta sorprendente que en toda la discusión anterior sobre las restricciones de tipo macroeconómico para la expansión de las exportaciones, en ningún momento AID menciona explícitamente los problemas relacionados con la estructura arancelaria altamente proteccionista, o incluso, el problema de sobrevaluación del tipo de cambio; ni, por tanto, la necesidad de una devaluación, temas críticos de cara a la promoción del nuevo modelo propuesto. Parecía, así, que tales temas se consideraban entonces demasiado sensibles como para plantearlos abiertamente.

No obstante, tales temas se plantean veladamente en un documento del proyecto "Estabilización y Recuperación Industrial", cuando AID se reservaba un fondo de \$400,000 dólares para evaluar el proyecto y contratar directamente estudios cuyo "ámbito fuera sensitivo y controversial y que por lo tanto exigieran una evaluación objetiva e imparcial de un tercero que ni el sector público ni el sector privado podrían proporcionar". (AID, 1986B)¹⁴

De hecho, el tema de la reforma macroeconómica resultaba difícil de manejar para AID en El Salvador, porque temía que ello pudiera generar inestabilidad política. Además, el gobierno de Duarte había iniciado su gestión con otras prioridades y con una propuesta económica más bien introvertida que buscaba consolidar y darle continuidad a las reformas iniciadas en 1980.¹⁵ Sin embargo, esta situación resultó controversial dentro del

¹³ Con relación a las restricciones técnicas se mencionaba que muchas empresas carecían de los recursos administrativos, de información y otros recursos técnicos necesarios para crecer y adaptarse a las cambiantes oportunidades del mercado internacional. En cambio, otras con capacidad administrativa y financiera para lanzarse a nuevas actividades, eran inhibidos por la falta de asistencia específica por producto y de mercadeo. (AID, 1986B: 5)

¹⁴ Entre esos temas "sensibles y controversiales" que AID pretendía explorar se mencionan explícitamente cuatro en los siguientes términos: "1. La Estructura Tarifaria del MCCA: Esfuerzos salvadoreños para buscar nuevos mercados de exportación extra-regionales y recomendaciones para una gradual reducción de la estructura de protección brindada bajo el MCCA; 2. Las Instituciones financieras de El Salvador: Una evaluación de su papel y rendimiento. Ventajas y desventajas de reintroducir bancos extranjeros en El Salvador; 3. Políticas Monetarias y Cambiarias: Su efecto en las exportaciones no tradicionales y en las inversiones; 4. Políticas Tributarias: Su impacto en las exportaciones no tradicionales y en las inversiones." (AID, 1986B: 20).

¹⁵ Una discusión de esta propuesta económica titulada "Un Camino hacia la Paz se encuentra en Rosa (1993).

mismo gobierno de los Estados Unidos, ya que algunas de las agencias de ese gobierno consideraban vital que la asistencia económica se condicionara a la ejecución de reformas en la política macroeconómica.

Las diferencias que existían al interior del gobierno de los Estados Unidos salieron a luz en un reporte de la Contraloría General de los Estados Unidos de julio de 1985, que evaluaba la asistencia económica a El Salvador y Honduras. Según ese reporte, existían divergencias entre las distintas agencias federales en cuanto a la prioridad de las reformas económicas en estos dos países y en cuanto al grado de presión que debía ejercerse para que se realizaran dichas reformas, o sea en cuanto al grado de condicionalidad bajo el cual debía otorgarse la ayuda económica, así como en cuanto al papel del FMI. (GAO, 1985)

El Departamento de Estado insistía en que no se podían exigir cambios en la política económica a costa de los objetivos políticos y de seguridad de los Estados Unidos exigiendo, por ejemplo, reformas económicas impopulares que socavasen la estabilidad política. En cambio, el Departamento del Tesoro y la Oficina de Administración y Presupuesto, consideraban necesario que se presionase con mayor fuerza por reformas de política económica. (GAO, 1985)

La Oficina de Administración y Presupuesto argumentaba que las consecuencias de posponer las reformas económicas podía ser tan desestabilizante políticamente como retener la ayuda, pues en la medida en que se retrasasen las reformas, más radicales tenían que ser cuando se aplicasen en el futuro. A su vez, el Departamento del Tesoro afirmaba que tales reformas no son solo eran importantes para la efectividad de la ayuda económica norteamericana, sino que eran "el objetivo fundamental de la ayuda norteamericana". En tal sentido, estos dos organismos insistían en la necesidad de acudir nuevamente a los programas del FMI, porque consideraban que tenía más recursos y experiencia que AID, agregando que ello permitiría la captación de recursos de otras fuentes (Tesoro) y ejercer presión sobre cuestiones delicadas de reforma económica, algo para lo cual Estados Unidos estaba muy limitado (Oficina de Presupuesto). (GAO, 1985)

Estas contradicciones obligaron sin duda al Departamento de Estado a ejercer mayores presiones por cambios en la política económica en El Salvador, así como a reevaluar, al menos retóricamente, el papel que el FMI podía jugar en este país. Así tenemos que en respuesta a las críticas contenidas en el reporte de la Contraloría, AID afirmaba que aunque la ayuda para los años fiscales 1984 y 1985 no se condicionó a la firma de acuerdos con el FMI, el objetivo había sido lograr un marco de política macroeconómica que llevase a la estabilización y al crecimiento de largo plazo y que, a la vez, facilitase el logro de acuerdos con el FMI. (GAO, 1985)

De hecho, a partir del segundo semestre de 1985 se observó un creciente endurecimiento de la posición de AID, que comenzó a vincular el desembolso de la asistencia de la balanza de pagos a cambios en el manejo de la política macroeconómica, y en especial, de la política cambiaria. Según AID, el gobierno de El Salvador (GOES) se había comprometido a informar para el 30 de Agosto de 1985, los pasos que se tomarían para unificar el tipo de cambio para finales de 1985. Sin embargo, esa fecha caducó sin que el GOES diera el informe correspondiente, lo que AID

interpretó como señal de que se estaba pensando postergar la unificación cambiaria indefinidamente. Ante esa situación, y el hecho de que las metas en materia fiscal estaban muy lejos de ser alcanzadas, AID decidió suspender los desembolsos; acción que "molestó tanto al Presidente (Duarte) que instruyó a sus Ministros en el sentido que no se firmarían acuerdos que involucraran condicionalidad en el futuro". (AID, 1986C)

Sobre este tema, en su visita oficial a Washington en Octubre de 1985, Duarte argumentó que "era políticamente desestabilizante para su gobierno y que la asistencia debía desvincularse de la condicionalidad" y ante la posición del Secretario de Estado, del Subsecretario de Estado y del Administrador de AID de que "la estabilización económica de acuerdo a un calendario prefijado era esencial para el éxito de la Administración Duarte y para el bienestar de la nación", Duarte respondió que "si bien él reconocía la necesidad de hacer ciertos cambios de política económica, sólo él podía decidir cuáles deberían ser los cambios y cuando deberían implementarse". Luego de esas discusiones y en base al compromiso personal de Duarte de que se "emprendería un programa de estabilización económica de amplio alcance que incluiría la unificación del tipo de cambio", se reiniciaron los desembolsos. Sobre la base de ese compromiso, a mediados de Enero de 1986 el gobierno anunció la puesta en marcha de un nuevo programa de política económica, el "Programa de Estabilización y Reactivación Económica", que incorporaba la devaluación como medida central. (AID, 1986C)

Con relación a este programa, la Misión de AID-El Salvador manifestaba pocas semanas después que si bien lo apoyaba en términos generales, encontraba serias deficiencias que le gustaría ver modificadas. La deficiencia principal tenía que ver con la unificación del tipo de cambio que a su criterio se había establecido a una tasa demasiado baja: cinco colones por dólar en vez de los seis colones por dólar que la Misión consideraba más apropiada. Como resultado, se estaba intensificando el racionamiento de divisas, lo cual era objetado por la Misión. Otra de las deficiencias era que el programa contemplaba "más crédito del deseable para el sector público de parte del sistema bancario y un programa de subsidios y controles de precios que amenazaban con provocar enormes déficits, si no eran ajustados a corto plazo". (AID, 1986C)

Para fortalecer el programa desde su perspectiva, AID contemplaba la contratación de expertos en estabilización económica y ajuste estructural, para que apoyaran al gobierno en el monitoreo del programa y para que recomendaran cambios al mismo. Pero más importante, era el detallado esquema de condicionalidad para la asistencia a balanza de pagos de 1986, que incluía revisiones trimestrales conjuntas con el gobierno, en base a metas cuantitativas que AID "se reservaba el derecho de aprobar", así como un incremento en el número de desembolsos, al grado que se proponían siete desembolsos para 1986 (en Enero, Febrero, Marzo, Abril, Julio, Septiembre y Noviembre) que se vinculaban al cumplimiento de ciertas metas en fechas precisas. (AID, 1986C)

Debido a la conflictividad que había supuesto la condicionalidad en el año anterior, AID reconocía que el manejo del detallado esquema de condicionalidad propuesto sería difícil y que requeriría "la atención continuada de alto nivel por parte de AID y la Embajada". (AID, 1986C) Fue así que, ante lo que para AID era un impasse en el programa en materia de estabilización en el tercer trimestre de 1986, llegó a El Salvador Peter McPherson, autoridad máxima de AID-Washington, quien decidió que se "continuara con el programa de apoyo a la balanza de pagos sobre la base de ajustes monetarios y

fiscales". Asimismo, AID expresa que Duarte estuvo de acuerdo en revisar el tipo de cambio para finales de Noviembre de 1986. Existía además el compromiso de elaborar un nuevo programa económico para 1987. Sin embargo, su desarrollo se suspendió a raíz del terremoto de Octubre de 1986. No obstante, AID reporta que los últimos fondos del programa de asistencia a balanza de pagos correspondientes al año fiscal 1986 no se desembolsaron sino hasta en Abril de 1987, basándose en "progreso satisfactorio hacia la resolución del caso de compensación de la compañía eléctrica CAESS, la recepción de un plan aceptable de reforma agraria, la entrega del programa económico de 1987, y la reposición de 25 millones de colones para uso del fondo de fideicomiso de AID". (AID, 1987B)

Al evaluar el programa económico revisado de 1987 del GOES, producto "de largas negociaciones entre el gobierno de los Estados Unidos y el gobierno de El Salvador", AID planteaba que de ejecutarse "reduciría significativamente las presiones inflacionarias, mejoraría las finanzas públicas y reduciría el deterioro de la competitividad de las exportaciones comparado con el programa anterior (aunque no resultaría) en estabilización o en un crecimiento vigoroso de la economía". A nivel sectorial, para la Misión de AID el programa incluía una significativa intervención gubernamental y un esquema minucioso de incentivos destinados a elevar la rentabilidad y la producción, de cuya efectividad dudaba "comparado con la de las fuerzas del mercado". (AID, 1987B)

Este escaso convencimiento de la AID sobre la capacidad de la Administración Duarte de articular un programa económico adecuado, demoró la aprobación del programa de asistencia a balanza de pagos para 1987. La exasperación de Duarte ante estas demoras le llevó incluso a protestar públicamente al presentar la memoria del tercer año de gobierno el primero de Junio de 1987, cuando denunció las presiones que estaba sufriendo para una nueva devaluación y apeló directamente al Presidente Reagan para que continuaran los desembolsos de la asistencia económica. A la vez anunció una política de promoción de exportaciones no tradicionales que no contemplaba una nueva devaluación.

En realidad, Duarte ya no recuperaría la confianza de AID en lo relacionado con la gestión económica durante el resto de su período. Quedaba claro, en la visión de AID, que los logros políticos de su estrategia alcanzados con el ascenso de Duarte al poder no tendrían un paralelo de cara a la transformación económica.

Como reconocería después Bastiaan Schouten, director en funciones de la misión de AID en El Salvador en esa época, el Presidente Duarte "después de evaluar los costos políticos - y la ganancia de la insurgencia - a raíz de las modificaciones del tipo de cambio de 1986 ... concluyó que no podía hacer más en este campo, a pesar de las presiones extremadamente fuertes de Estados Unidos en ese sentido". (Schouten, 1989)

En un documento de AID de Marzo de 1990, AID planteaba que una razón principal que explicaba el pobre rendimiento económico del período 1984-88 bajo el gobierno de Napoleón Duarte (un crecimiento económico promedio de alrededor de 1.5% anual), aparte del conflicto político, había sido "la renuencia a cambiar el marco de política económica para acomodar condiciones diferentes en el ambiente económico regional e internacional." De esta manera, "al posponerse ajustes económicos claves ... se crearon profundos desbalances estructurales en la economía. Las prohibiciones y restricciones a

las importaciones para apoyar un tipo de cambio sobrevaluado complicaron el régimen comercial y elevaron el costo efectivo de importar para los sectores productivos de la economía. Los ineficientes monopolios paraestatales en la banca, café, y azúcar provocaron pérdidas sustanciales en la economía. El ineficiente sistema financiero nacionalizado fue incapaz de atraer niveles adecuados de ahorro o de canalizar crédito hacia inversiones productivas. Finalmente, el déficit fiscal del país ejerció presiones sobre los recursos financieros disponibles." (AID, 1990A)

Esta era una situación que ameritaba, según AID, un programa de ajuste económico de gran alcance. Sin embargo, las prioridades establecidas por Duarte eran otras, pues decidió que "el frágil tejido social y una democracia naciente eran incompatibles con la reforma económica". En efecto, "la atención del gobierno estaba focalizada en ganar la guerra, mientras se trataban de implementar reformas políticas y sociales, reducir los abusos a los derechos humanos y establecer instituciones democráticas". Si bien AID reconoce que "estas eran prioridades legítimas en ese momento, dado que se estaba ante una democracia naciente y una situación de enorme deterioro de los servicios sociales en el período 1978-83", considera que el resultado final fue "una economía estancada". (AID, 1990A)

AID y FUSADES: Sentando las bases para la Reforma Económica

La Fundación para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) fue creada como gremial del sector privado en 1983 y su primer cuerpo de Directores incluía a Alfredo Cristiani, (electo Presidente de la República para el período 1989-1994). La primera Junta Directiva estuvo presidida por Roberto Murray Meza y como Secretario se eligió a Roberto Orellana Milla. Bajo la Administración Cristiani, Murray Meza se desempeñó como presidente del Fondo de Inversión Social (FIS), y Orellana Milla, como presidente del Banco Central de Reserva.

En el marco del agudo deterioro de las relaciones entre AID y la Administración Duarte, las relaciones de AID con el sector privado empresarial crecieron significativamente durante la gestión del Presidente Duarte, en un intento de fortalecer a dicho sector frente al gobierno y de reconvertirlo de cara a la promoción de exportaciones no tradicionales. En ese contexto, el papel de FUSADES se sobredimensionó, pues no sólo se convirtió en el instrumento fundamental de AID para impulsar su estrategia, sino también en una plataforma importante para el sector agroexportador tradicional que tendrá desde el principio una presencia en FUSADES mucho más importante que el incipiente sector exportador no tradicional, y desde allí mantendrá una ofensiva permanente en contra del gobierno de Duarte y de las reformas.

Este proceso alcanzará su clímax en 1988-89 cuando al interior de FUSADES se desarrolla la plataforma programática en materia económica que sería luego retomada por ARENA de cara a las elecciones presidenciales de 1989. Con la victoria de ARENA, prominentes miembros de FUSADES ocuparán las posiciones económicas clave en el gobierno de Cristiani y se iniciará la puesta en marcha de un programa económico de estabilización y ajuste estructural más acorde con las orientaciones de AID.

Desarrollo de FUSADES en el Marco de los Proyectos de AID

Inicialmente en FUSADES existían dos conjuntos de preocupaciones básicas: por un lado, de una parte importante de la membresía, las relacionadas con la problemática de la agroexportación tradicional. Por otra parte, por iniciativa de AID, las vinculadas a promoción de exportaciones en el marco de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe. Este segundo aspecto se comenzó a desarrollar bajo un convenio firmado en Noviembre de 1983, a través del cual AID asignó \$185,000 dólares a FUSADES para promocionar la ICC en El Salvador, estableciéndose así el Programa de Promoción de Exportaciones e Inversiones. En el segundo semestre de 1984 comenzó a funcionar el Departamento de Estudios Económicos y Sociales. Su primer director fue Rafael Rodríguez Loucel (quien llegaría después a la Secretaría Ejecutiva de SIECA) y hacia finales del año se incorporó a ese departamento Mirna Liévano, quien posteriormente se desempeñaría como Ministro de Planificación bajo la Administración Cristiani). (Rosa, 1993)

Anticipando los nuevos proyectos que AID impulsaría a través de FUSADES hacia finales de 1984, se formalizó el sistema de organización por programas dentro de FUSADES. Cada programa sería dirigido por una Comisión de miembros fundadores nombrados por la Junta Directiva de FUSADES. En el caso del Departamento de Estudios Económicos y Sociales, la Comisión estuvo presidida por Roberto Orellana Milla hasta que éste asumió la presidencia del Banco Central en Junio de 1989. Por su parte, la Comisión del Programa de Diversificación agrícola (DIVAGRO), que inició en Enero de 1985, estuvo presidida por Antonio Cabrales (Ministro de Agricultura bajo la Administración Cristiani).

Hacia 1987, FUSADES tenía funcionando siete programas: el Departamento de Estudios Económicos y Sociales; el Programa de Promoción de exportaciones e Inversiones (PRIDEX); el Programa de Diversificación Agrícola (DIVAGRO); el Programa de Fortalecimiento de Asociaciones (FORTAS); el Programa de Pequeña y Microempresa (PROPEMI); el Programa de Financiamiento de Exportaciones (FIDEX) y el Departamento de Legislación. En el marco de estos programas el personal de FUSADES tuvo un crecimiento acelerado, pues pasó de 14 personas a principios de 1985 a 47 personas a finales de ese año. Para 1991, según FUSADES, eran ya más de 250 personas las que laboraban "bajo un mismo techo". Para 1991, FUSADES contaba además con oficinas en Miami y Nueva York. (Rosa, 1993).

Este crecimiento de FUSADES está ligado a diferentes proyectos del programa de AID en El Salvador, que arrancan en AF1984-85. Como muestra el Cuadro 5, el monto total de los diferentes proyectos de AID con FUSADES ha sido muy elevado. Si bien algunos de esos proyectos incorporaban una componente de sector público, la participación en los fondos resultaba minoritaria.

Por ejemplo, en el proyecto "Estabilización y Recuperación Industrial", de los \$9.46 millones planeados originalmente para el proyecto, el GOES recibía \$2.46 millones, para desarrollar una "estrategia de inversión y exportación y mecanismos para su implementación con énfasis especial en el desarrollo de zonas francas". Con el resto FUSADES desarrollaría la componente del sector privado que comprendía un Servicio de Promoción de Exportaciones e Inversiones (TIPS), el fortalecimiento de las asociaciones de negocios salvadoreñas para que ampliaran su capacidad para brindar información relacionada a las exportaciones y capacitación a sus miembros, y a través del

Departamento de Estudios Económicos y Sociales (DEES) "un programa de estudios relacionados con tópicos concernientes al desarrollo de exportaciones no tradicionales a mercados extrarregionales, y la atracción de inversión extranjera y fomento de la inversión nacional." (Rosa, 1993)

Cuadro 5
El Salvador: Proyectos de AID con FUSADES, AF1984-1992
(Miles de Dólares)

Número (519-0XXX) y Nombre de Proyecto	Inicio	Monto Planeado	Compromisos	Desembolsos
287 Estabilización y Recuperación Industrial*	1984	50,460	47,262	32,359
303 Manejo de Aguas*	1985	18,744	18,744	17,367
304 Pequeña Empresa Urbana	1985	6,000	6,000	6,000
316 Fortalecimiento de Asociaciones	1985	1,945	1,456	1,456
336 Iniciativas del Sector Privado	1987	4,700	4,700	4,320
327 Desarrollo Agroindustrial	1987	39,000	33,000	18,704
323 Desarrollo de Zonas Francas*	1988	26,000	20,945	10,371
318 Desarrollo Microempresa	1990	10,000	7,000	2,753
387 Apoyo a la Pequeña Empresa	1992	5,000	2,500	0
TOTAL		161,849	141,607	93,330

* Existe componente de sector público con participación minoritaria en los fondos (ver discusión en texto)

Montos incluyen estimados del AF1992.

FUENTE: AID, *Congressional Presentation Fiscal Year 1992 y 1993*.

En el caso del proyecto "Manejo de Aguas" (water management) para el desarrollo de cultivos bajo irrigación, en Marzo 1985, AID-Washington solicitó a la Misión de AID en El Salvador que modificara el enfoque original orientado hacia el sector público, por un enfoque que maximizara la participación del sector privado. Al final, de los \$18.5 millones contemplados originalmente para el proyecto, \$13.5 millones (74% del total) se asignaron a FUSADES. (Rosa, 1993)

Por otra parte, en la primera enmienda del proyecto "Estabilización y Recuperación Industrial" de Agosto 1986 para que aumentaba su financiamiento en \$20 millones de dólares, todo el financiamiento adicional se destinó a FUSADES para que, entre otras cosas, manejara un fondo de inversión de \$15 millones de dólares dando inicio de esta manera al programa FIDEX.¹⁶ Asimismo, en el caso del proyecto "Desarrollo Agroindustrial" (Agribusiness Development), cuyo propósito era incrementar la producción y exportación de productos agrícolas no tradicionales, todo el financiamiento se le asignó a FUSADES. (Rosa, 1993)

El proyecto "Desarrollo de Zonas Francas", que inició en 1988, sí contemplaba una componente minoritaria del sector público con un financiamiento de \$3.8 millones (de un total originalmente planeado de \$21.0 millones), en la medida en que los objetivos eran,

¹⁶ Los otros \$5 millones se distribuían así: \$0.6 millones para cubrir costos asociados con la revisión y análisis de los proyectos de inversión; \$2.8 millones para el programa PRIDEX; y \$1.6 millones para los costos administrativos de FUSADES por el manejo de la extensión de este proyecto. (Rosa, 1993).

por un lado, promover el desarrollo de zonas francas privadas, y, por otro, mejorar la administración y los servicios de la zona franca de San Bartolo, que pertenecía al gobierno de El Salvador. De nuevo, se designa a FUSADES para manejar la componente del sector privado y como parte del convenio entre AID y FUSADES se estableció que AID otorgaría a FUSADES \$2.6 millones de dólares para financiar hasta el 80% del costo total de su nuevo edificio. (Rosa, 1993).

Además de los proyectos mencionados, han sido muy importantes los proyectos "Fortalecimiento de Asociaciones" e "Iniciativas del Sector Privado" (Cuadro 5). El primero dio inicio al programa FORTAS y el segundo, otorgó financiamiento adicional a ese programa y para el Departamento de Estudios Económicos y Sociales (DEES). La misión de FORTAS, según FUSADES, era: "Fortalecer y apoyar, dentro de un sistema democrático y de libre empresa, a las asociaciones del sector privado del país". En ese marco, resalta la creación con apoyo directo de FUSADES, de tres nuevas fundaciones en 1986: la Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPADE), la Fundación Industrial para la Prevención de Riesgos Ocupacionales (FIPRO) y la Fundación HABITAT. (Rosa, 1993)

Estas fundaciones, según FUSADES, tendrían "un papel crítico en la formulación y la implantación de una estrategia económica y social consecuente con los objetivos de FUSADES y con las exigencias de un nuevo concepto de desarrollo nacional en el que el empresario en forma organizada pueda jugar un papel fundamental". En el caso de FEPADE, la relación con FUSADES fue tal, que los costos de arranque de dicha fundación se financiaron bajo dos enmiendas del proyecto de AID que financiaba el programa FORTAS. Posteriormente AID desarrollaría directamente dos proyectos con FEPADE que tenían un monto planeado de \$21 millones de dólares. (Rosa, 1993)

La propuesta económica de FUSADES y la reforma económica impulsada por la Administración Cristiani

Sobre la base de su participación en los proyectos de AID, FUSADES jugó un papel determinante en la estrategia de AID, brindando asistencia técnica y financiamiento para nuevas exportaciones no tradicionales a terceros mercados, desarrollando programas para la micro y pequeña empresa, fortaleciendo y aglutinando al sector empresarial salvadoreño, e impulsando la creación de nuevas fundaciones que operan en otros ámbitos y que se volvían a su vez contrapartes de AID.

De hecho, como se ha tratado de demostrar, FUSADES en el marco de su relación con AID fue asumiendo un papel claramente sobredimensionado, no sólo porque fortalecer y apoyarse en instituciones del sector privado estuviera en línea con sus nuevas orientaciones globales, sino también por el gran desencuentro generado entre AID y la Administración Duarte en materia de política económica, el cual si bien se condensó en los enfrentamientos en torno a la devaluación, trascendía al plano de la estrategia económica global tal como se aprecia al analizar el plan económico original del gobierno de Duarte contenido en "Un Camino Hacia la Paz".

En este sentido, el impacto más decisivo de FUSADES tuvo que ver con la formulación y promoción dentro de la comunidad empresarial de un programa económico enmarcado en gran medida dentro de las orientaciones de AID, que luego fue recogido por ARENA

en su plataforma para las elecciones presidenciales de 1989, para al final impulsarlo desde el gobierno bajo la Administración Cristiani, con fuerte apoyo de AID y con un gabinete económico estrechamente ligado a FUSADES.

Este proceso tiene su primer punto de inflexión en Octubre de 1985, cuando FUSADES presentó un documento de lineamientos para un nuevo modelo económico en El Salvador, que retoma gran parte de los argumentos de AID sobre la necesidad de "nuevas bases" económicas. Este documento, presentado apenas un mes después que "Un Camino hacia la Paz", fue elaborado por el Departamento de Estudios Económicos y Sociales, bajo la coordinación de Roberto Orellana Milla.

En ese documento, FUSADES justifica la promoción de exportaciones a terceros mercados en El Salvador como eje central de su estrategia económica, a partir de un diagnóstico de la crisis económica que privilegia el condicionamiento impuesto históricamente por el sector externo al crecimiento de la economía y el carácter temporal del financiamiento externo que el país estaba recibiendo en los ochenta. En ese sentido, se consideraba impostergable la redefinición del esquema económico en base a un modelo exportador, pues bajo el esquema existente, sería imposible captar los recursos externos necesarios para el logro de metas razonables de empleo y crecimiento. (FUSADES, 1985). La propuesta de FUSADES incluía además una serie de lineamientos concretos de política económica inspirados en los programas ortodoxos de estabilización y ajuste. Por otra parte, a lo largo de 1986 FUSADES desarrolló una serie de estudios sobre la situación de la insatisfacción de las necesidades básicas en El Salvador, a fin de incorporar una política social a su modelo, tomando en cuenta que "no se trata sólo de llenar necesidades básicas sino de lograr una estabilidad socio-económica y política que permita salir de la crisis." (FUSADES, 1986)

Todo este proceso de formulación de una nueva estrategia de desarrollo para El Salvador, se acelera en 1988 en anticipación a las elecciones presidenciales de Marzo de 1989. En esta perspectiva, FUSADES reporta que decidió elaborar un "Programa Económico y Social" para lo cual "contrató la asesoría principal del Dr. Arnold Harberger", profesor de las Universidades de Chicago y California (UCLA), "quien con otros 25 asesores nacionales e internacionales realizaron este proyecto", contando además "con la colaboración de 50 Miembros Fundadores, los que participaron en múltiples reuniones de trabajo, brindando su orientación y conocimientos a fin de que estos fueran considerados dentro del Proyecto". (FUSADES, 1988)

Donde más claramente se vio el resultado de todo este esfuerzo fue en la definición de la propuesta económica y social del partido ARENA de cara a las elecciones presidenciales de Marzo de 1989 y posteriormente en el programa económico del nuevo gobierno. La estrategia básica propuesta consistía en la "liberalización y apertura de la economía", pues "el intervencionismo y exceso de regulaciones" habían atrofiado su funcionamiento. (ARENA, 1988) Esta estrategia se comenzaría a impulsar a partir de Junio de 1989 con fuerte apoyo de AID.

En efecto, con el inicio de la gestión gubernamental de Alfredo Cristiani, las relaciones AID-gobierno se modificaron sustancialmente, ya que a diferencia de las conflictivas relaciones entre AID y la Administración Duarte en materia de gestión económica, la recepción por parte de AID del plan de estabilización y ajuste económico del gobierno de

Alfredo Cristiani fue entusiasta, pues consideraba que finalmente se enfrentarían las causas del prolongado estancamiento económico, algo que no había sido posible bajo el gobierno del Presidente Duarte por su renuencia a modificar el manejo de la política económica. (AID, 1990A)

Según AID, el nuevo gobierno "estaba determinado a enfrentar firmemente las causas del estancamiento de la economía salvadoreña ... algo que en parte podía atribuirse a instituciones democráticas más estables y fuertes". Más importante, según AID, era el hecho de que la Administración Cristiani "tenía mucha más confianza que el sector privado, bajo condiciones de mercado más liberales, estimularía condiciones mejores tanto en el plano económico como en el plano social, y que tales mejoras se dispersarían por todo el país". De hecho, el reto que enfrentaba la Administración Cristiani, según AID, era el de "construir una economía más abierta ... para lo cual tenían que alejarse de la estrategia anterior que enfatizaba instrumentos de intervención en el mercado para estimular industrias sustitutivas de importaciones y proteger a los consumidores urbanos, adoptando políticas que favorecían la liberalización del mercado". (AID, 1990A)

Con esta visión, una vez conocido el resultado de las elecciones presidenciales de Marzo de 1989, AID reporta que "le informó a la Administración Cristiani que apoyaría sus medidas de ajuste". De hecho, según AID, el equipo de transición establecido por la Administración Cristiani antes de iniciar su gestión en Junio de 1989, contó con "asistencia técnica financiada por AID (para) delinear un ambicioso pero balanceado programa de ajuste económico que pusiera al país en una senda más alta de crecimiento económico en el mediano plazo." (AID, 1990A)

En cuanto a la implementación del programa económico en sí a partir de Junio de 1989, el logro más importante según AID, "fue el abandono del tipo de cambio fijo y la adopción de un régimen que era más flexible a las cambiantes condiciones domésticas e internacionales". A mediados de 1991, AID consideraba que en el período 1989-90, el gobierno de El Salvador (GOES) "había implementado exitosamente un conjunto de reformas macroeconómicas" y que "estimulados por los esfuerzos del GOES para reformar la economía, otros donantes (el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo), luego de largas ausencias, habían expandido considerablemente sus operaciones en el Salvador ... (lo que era) una señal de apoyo al programa de ajuste estructural de la administración del Presidente Cristiani". (AID, 1991B)

Dadas estas apreciaciones de la gestión económica de la Administración Cristiani, perdió importancia la condicionalidad ligada al desembolso a la asistencia a la balanza de pagos, en su relación con el manejo económico. Según AID, "el progreso hecho en la reestructuración global de la economía y el ingreso de otros donantes le brindaba la oportunidad a la Misión de expandir su diálogo de políticas para incluir objetivos estratégicos adicionales". (AID, 1991B). En tal sentido, AID planteaba en 1991 que además de estimular progreso adicional en la reforma macroeconómica, focalizaría su atención en mejorar "la eficiencia del sector público, una restricción principal que afecta la implementación del programa global del gobierno de los Estados Unidos, y en la reforma judicial, una prioridad clave del gobierno de los Estados Unidos y de la Misión para fortalecer la democracia en El Salvador". (AID, 1991B)

III. El Caso de Nicaragua

Dinámica de la asistencia

La asistencia de Estados Unidos a Nicaragua bajo el gobierno de Violeta Chamorro ha seguido una dinámica un tanto tortuosa, como lo muestran los grandes retrasos en los desembolsos de la asistencia comprometida o asignada.

Las señales iniciales resultaban prometedoras. Después de conocido el triunfo de la oposición en Nicaragua, la Administración Bush solicitó al Congreso que aprobara una asignación de emergencia por US\$300 millones para Nicaragua. Este paquete tenía cuatro componentes: a) US\$128 millones de apoyo a la balanza de pagos; b) \$75 millones para actividades diversas bajo un proyecto denominado "Crecimiento Económico y Desarrollo"; c) US\$47 millones que se entregaría a la ONU y a la OEA para repatriación de refugiados y miembros de la Resistencia; y d) US\$50 millones reservados para atender parte de la mora que tenía el gobierno de Nicaragua con organismos internacionales y que superaba los US\$350 millones (Enríquez y otros 1991).

Al final, como se aprecia en Cuadro 6, la asistencia efectivamente comprometida durante los años fiscales 1990-91 superó los US\$500 millones. Como el gobierno de Violeta Chamorro tomó posesión casi seis meses después de iniciado el año fiscal 1990, estos compromisos corresponden a los primeros 18 meses del nuevo gobierno. Además, el hecho de que el grueso de la asistencia comprometida a Nicaragua correspondiera a la categoría ESF, resultaba una señal prometedora ya que en teoría ello habría permitido desembolsos ágiles, particularmente si se otorgaba como asistencia a la balanza de pagos.

Cuadro 6
Nicaragua: Asistencia económica comprometida por Estados Unidos, AF1990-1993
(Millones de Dólares)

Año Fiscal	Economic Support Fund (ESF)	Development Assistance (DA)	PL-480	Total
1990	242.9	1.4	17.8	262.1
1991	226.8	11.0	31.0	268.8
1992	40.4	6.9	29.8	77.1
1993 (Estimado)	151.8	40.0	18.2	210.0
Total AF1990-93	661.9	59.3	96.8	818.0
1994 (solicitada)	29.0	36.9	n.d.	65.9

n.d. Datos no disponibles.

FUENTES: USAID, *Latin America and the Caribbean. Selected Economic and Social Data*, Washington, Mayo 1993. USAID, USAID, *Congressional Presentation FY1994*. (Asistencia Solicitada AF1994).

De hecho, en buena medida esa fue la ruta que se adoptó. De los US\$469.5 millones de la asistencia ESF comprometida en el bienio AF1990-91, US\$340.5 millones (72.5%) correspondían a asistencia a la balanza de pagos comprometida sobre la base de tres programas, con el resto de los fondos ESF destinados a financiar otros proyectos. Bajo estos tres proyectos de apoyo a la balanza de pagos (denominados "Estabilización y Recuperación Económica I, II, y III) se comprometieron US\$60.0 millones, US\$118.0 millones, y US\$162.5 millones, respectivamente. Los dos primeros proyectos se financiaron con la asistencia ESF del AF1990 y el tercero, con la asistencia ESF del AF1991.

Sin embargo, los desembolsos iniciales resultaron menores que lo esperado. Según Enríquez y otros (1991) los primeros US\$60 millones de apoyo a la balanza de pagos se desembolsaron hasta el 31 de mayo de 1990, no se hicieron nuevos desembolsos durante el resto de 1990 y los desembolsos adicionales a Febrero de 1991 bajo este rubro fueron de tan sólo US\$25 millones. Después de la visita oficial de la Presidenta Chamorro a Washington (Abril de 1991), la situación de los desembolsos mejoró significativamente, de modo que al final durante el año fiscal 1991 se desembolsaron US\$239 millones de dólares de la asistencia a la balanza de pagos: US\$114 millones bajo el segundo proyecto de apoyo a la balanza de pagos y \$125 millones, bajo el tercer proyecto. (USAID, Congressional Presentation FY1993).

No obstante, esta situación un tanto más favorable se revertiría en 1992, cuando en Mayo de ese año el Congreso de los Estados Unidos congeló más de cien millones de dólares de la asistencia aprobada para el año fiscal 1992. Según la agencia noticiosa IPS, el congelamiento se produjo ante la insistencia del ultraconservador senador Jesse Helms que demandaba el retorno de propiedades confiscadas a ciudadanos estadounidenses y la purga de miembros sandinistas del gobierno de Nicaragua (IPS, 29 de julio de 1992).

De esta manera, la asistencia comprometida en el año fiscal 1992 bajo la categoría ESF apenas alcanzó US\$40.4 millones, precisamente un poco más de cien millones por debajo de la asistencia asignada para ese año (Ver Cuadro 7). Al final, de acuerdo a IPS (31 de julio de 1993) no fue sino hasta en Diciembre de 1992 que la Administración Bush liberó los primeros \$54 millones de esa asistencia a Nicaragua, habiéndose desembolsado el resto en Abril de 1993, bajo la Administración Clinton.

Cuadro 7
Nicaragua: Asistencia económica de Estados Unidos
Montos solicitados, asignados y comprometidos, AF1992-93
(Millones de Dólares)

	Solicitada	Asignada	Comprometida
AF1992	150.0	141.5	40.4
AF1993	125.0	50.0	151.8

FUENTE: Elaboración propia en base a AID, *Congressional Presentation FY1992*; AID, *Congressional Presentation FY1993*; y AID, *Congressional Presentation FY1994* (asistencia asignada y comprometida)

El desembolso de la asistencia del año fiscal 1993 también sufrió retrasos a raíz del estallido del Buzón de Santa Rosa en mayo de 1993, habiéndose congelado US\$40 millones de la asistencia de ese año y US\$8.5 millones del año anterior. El anuncio del descongelamiento de estos US\$48.5 millones fue hecho por el Presidente Clinton el 30 de noviembre de 1993, y se justificó en base a los "progresos significativos" en "asegurar el control civil sobre el militar, en tratar de resolver ciertos reclamos de propiedades de ciudadanos estadounidenses y otros asuntos adicionales". (Nicadri, 1 de diciembre de 1993).

A pesar de este último congelamiento, la brecha entre compromisos y desembolsos bajo la Administración Clinton ya se había cerrado significativamente. Así tenemos que al 6 de abril de 1993, el total de desembolsos, según cifras de AID, habrían superado los \$623 millones de dólares (AID, 1993B), lo que representa un 76% del total comprometido en el período AF1990-1993, que según el Cuadro 6, habría alcanzado los \$818 millones de dólares.

Al mismo tiempo que agilizaba los desembolsos, sin embargo, la Administración Clinton buscaba reducir su compromiso financiero para con Nicaragua. Esto resultó evidente en la petición de asistencia para el año fiscal 1994, que se presentó al Congreso en Junio de 1993, donde los fondos solicitados para Nicaragua bajo las principales categorías de asistencia sumaban apenas \$66 millones de dólares. Esto era una clara señal de que Washington ya no sería el apoyo económico fundamental para Nicaragua, ni la fuerza externa reestructuradora principal. Ese papel recaería fundamentalmente en los organismos financieros multilaterales, de modo que en adelante, el proceso de reestructuración económica se negociaría básicamente con esos organismos.

AID y los intentos iniciales de estabilización y ajuste

La derrota electoral de los sandinistas en febrero de 1990 resultó un tanto inesperada por lo que AID se encontró con una situación novedosa. A diferencia de Costa Rica y El Salvador, AID no había preparado las condiciones financieras e institucionales como para emprender exitosamente el proceso de reforma económica. Sin embargo, debido al profundo rechazo al modelo económico heredado del sandinismo, las presiones por impulsar cambios profundos en el más corto plazo eran enormes.

Para AID resultaba crucial que la reforma del modelo económico se pusiera en marcha sin demoras, pues de lo contrario se corría el peligro de que se estancara indefinidamente. En palabras de AID: "el mandato electoral para realizar una reestructuración fundamental de Nicaragua no durará mucho tiempo. Si los elementos principales de esa reestructuración no son completados al final del primer año de gobierno, existe una gran posibilidad de que se logren en absoluto". (AID, 1990B).

Así tenemos que el 3 de mayo de 1990, apenas diez días después de la toma de posesión del nuevo gobierno, en el convenio firmado con la AID por \$17.8 millones correspondiente a la asistencia bajo la PL-480 se establecía un esquema de condicionalidad que exigía del nuevo gobierno: "introducir en la Asamblea Nacional una petición para anular o reformar todos los decretos y órdenes que monopolizan, controlan

y limitan la libertad económica" y "colocar en manos privadas todos los recursos productivos cuya privatización no contravenga importantes políticas públicas" (Citado en Enríquez y otros, 1991). Una condición adicional era que el gobierno debía abrir la posibilidad de que se establecieran en Nicaragua nuevas instituciones financieras, locales o extranjeras (Saldomando, 1992)

De esa manera, AID comenzaba su cruzada por la privatización en Nicaragua y como un indicador del alto grado de coincidencia entre AID y el nuevo gobierno en ese momento, las medidas no se hicieron esperar. Para acelerar la privatización el 2 de mayo de 1990 se creó CORNAP, entidad que reagrupó el conjunto de empresas estatales.¹⁷ Asimismo, el 11 de mayo la Presidenta Chamorro emitió el Decreto 10-90 permitiendo alquilar tierras estatales a sus anteriores dueños u otras partes interesadas mientras se avanzaba en el proceso de privatización. Adicionalmente, el Decreto 11-90 emitido ese mismo día estableció una comisión para revisar todas las confiscaciones realizadas desde 1979 y regresar las propiedades o indemnizar a sus anteriores propietarios. (Envío, June 1990)

Además de avanzar aceleradamente en la privatización, la Administración Chamorro pretendía estabilizar la economía rápidamente. Así, en la primera semana de mayo el gobierno lanzó un programa de estabilización de shock atribuido a Francisco Mayorga, presidente del Banco Central, que pretendía eliminar la hiperinflación en los primeros 100 días mediante drásticas medidas de austeridad y la introducción gradual de una nueva moneda convertible fijada en paridad de 1 a 1 con el dólar (el córdoba oro).

Un supuesto básico detrás del programa de estabilización, que posteriormente resultó ser demasiado optimista, era que el gobierno de los Estados Unidos brindaría una considerable asistencia y que la misma se desembolsaría rápidamente. Se subestimó además la magnitud de la respuesta social al proceso de privatización y al drástico programa de estabilización, que tenía como una de sus componentes centrales la reducción acelerada del gasto público.

Para reducir el gasto público, el Plan Mayorga proponía inicialmente, entre otras cosas, aumentos salariales a los empleados públicos muy por debajo de la inflación. Así, ante las fuertes devaluaciones del mes de mayo que totalizaron un 116% y una inflación en ese mes exactamente igual, se programó un aumento para los empleados públicos de un 60%. Además, el decreto presidencial 8-90 del 9 de mayo suspendió la Ley del Servicio Civil que aseguraba la estabilidad laboral de esos trabajadores. La respuesta sindical fue un llamado a la huelga. Al final, a mediados de mayo, se logró un acuerdo que modificó el aumento al 100% y se prometió indexar los salarios a una canasta básica de 53 productos. (Stahler-Sholk, 1993)

No obstante, la lógica del Plan Mayorga se mantuvo y en los siguientes dos meses se dieron fuertes recortes en el empleo, fuertes aumentos a las tarifas de los servicios

¹⁷Según AID, el sector estatales tenía alrededor de 450 empresas y generaban 35-40% del PIB industrial, 25-30% del la producción forestal, 20% de la producción de café, 60% de la producción de tabaco, 100% del arroz bajo riego, y desarrollaban prácticamente la totalidad de las actividades de exportación (AID, 1990: 9). Según Saldomando, el conjunto de los activos estatales agrupados en CORNAP representaba 300 empresas, 78 mil trabajadores y el 40% de la producción nacional. (Saldomando, 1992: 56)

públicos y nuevos decretos privatizando empresas agrícolas (Stahler-Sholk, 1994). La respuesta esta vez fue una huelga general convocada por el Frente Nacional de Trabajadores (FNT). La situación hacia julio de 1990, según Stahler-Sholk, era tal que el país parecía encaminarse nuevamente hacia la guerra civil. Al final, sin embargo, con la mediación directa de la dirigencia del FSLN, Antonio Lacayo firmó un acuerdo donde aceptaba 11 de las 18 demandas de la FNT. (Stahler-Sholk, 1993)

La evaluación de AID de la gestión económica del gobierno en sus cuatro primeros meses se plasmó en el documento de septiembre de 1990 relacionado con el segundo proyecto de apoyo a la balanza de pagos (AID, 1990B). Según AID, los principales éxitos se habían dado: al ajustar el tipo de cambio y lograr una tasa unificada a finales de agosto; indexar las cuentas del sistema financiero al córdoba oro, restableciendo así tasas de interés reales positivas; al indexar el sistema de ingresos del gobierno y de los servicios públicos con la fijación de impuestos y tarifas en córdobas oro; introducir una reforma tributaria y arancelaria que redujo el impuesto a la renta a un máximo de 38.5% y los aranceles a un máximo de 40% con ciertas excepciones (alcohol, tabaco, etc.); y regularizar las relaciones con los acreedores externos, al reiniciarse el pago de la deuda. (AID, 1990B)

No obstante, los retrocesos y retrasos también resultaban significativos para la AID. El principal retroceso tenía que ver con un déficit fiscal mayor que el planeado y un financiamiento externo para el mismo menor que el esperado. El mayor déficit estaba directamente relacionado, según AID, con los compromisos adquiridos frente a las huelgas de mayo y julio. El menor financiamiento externo, por su parte, tenía que ver con desembolsos más lentos que lo planeado, sobre todo de la asistencia a la balanza de pagos comprometida por Estados Unidos. Además de los retrocesos en materia fiscal, AID consideraba que se habían dado retrasos innecesarios en el proceso de privatización de las empresas públicas y la autorización de financieras privadas. (AID, 1990B)

Ante tal situación, AID estableció un detallado esquema de condicionalidad para los nuevos desembolsos de la asistencia bajo el segundo proyecto de apoyo a la balanza de pagos. Este proyecto ("Estabilización y Recuperación Económica II") por un monto de \$118 millones tenía dos componentes: US\$68 millones como aporte en divisas frescas y US\$50 millones que servirían para pagar parte de la mora con el BID y el Banco Mundial y que se desembolsaría cuando se llegara a un acuerdo global con esas instituciones para eliminar la mora. El desembolso de los otros \$68 millones restantes se realizaría en tres tramos de \$20, \$24 y \$24 millones, respectivamente. (AID, 1990B)

Según AID, esta asistencia asistiría al gobierno de Nicaragua para que "llevase a cabo su propio programa" en las siguientes áreas que consideraba críticas: a) control monetario y del gasto público; b) reestructuración del sistema financiero; c) eliminación de las barreras para el ingreso en el comercio internacional; d) privatización de la economía; y e) restablecimiento de relaciones normales con la instituciones multilaterales de desarrollo. (AID, 1990B)

Con relación a los aspectos monetarios y fiscales, AID planteaba que su enfoque partía de que la fuente del problema inflacionario estaba en el lado del gasto del gobierno central, y en menor grado, de las persistentes pérdidas de las empresas estatales. A su vez, para AID, este gasto excesivo era el resultado del exceso de empleados en el sector

público, "de los excesivos niveles de salarios que los sindicatos sandinistas habían forzado sobre el gobierno", y del excesivo nivel que se mantenía en el gasto militar. (AID, 1990B).

Por otra parte, la necesidad de acelerar la reestructuración del sistema financiero se justificaba porque para la recuperación económica de Nicaragua la existencia de un sistema financiero que funcionase resultaba "quizá más importante que la eliminación del déficit fiscal". Este punto resultaba tan crucial para AID que llegó a plantear si bien era necesario establecer y tener funcionando una Superintendencia de Instituciones Financieras para supervisar las instituciones financieras ello no debía retrasar la autorización de financieras privadas (AID, 1990B)

En cuanto a la privatización de las empresas públicas, AID consideraba que si bien se habían dado algunos avances, el hecho era que "se había perdido el impulso" y que el gobierno se había empantanado en la mecánica del proceso y que se habían dejado de tomar algunas medidas entre tanto se avanzaba ese proceso, tales como la eliminación del monopolio legislativo de las paraestatales en el comercio exterior (y en el comercio interno en algunos casos), así como la imposición de una disciplina financiera en las empresas públicas, en tanto permanecieran en manos estatales (AID, 1990B).

En base a esta visión, para el desembolso del primer tramo de la asistencia a la balanza de pagos (US\$20 millones), AID estableció como condición que el gobierno de Nicaragua debía presentar: "un programa económico detallado, incorporando medidas específicas de gastos y metas de gastos y déficit, para reducir el déficit fiscal mensual a un nivel que pueda financiarse enteramente con recursos externos." Además, el plan debía incluir un programa monetario que redujese el crecimiento de la liquidez a un nivel consistente con la estabilidad de precios. Para el desembolso del segundo tramo (US\$24 millones) el gobierno tenía que cumplir sustancialmente con las metas fiscales y monetarias de dicho programa. Adicionalmente, para el desembolso del tercer tramo (US\$24 millones), el gobierno de Nicaragua tenía que: haber autorizado intermediarios financieros privados; haber autorizado la participación de agentes privados en actividades de comercio exterior hasta entonces monopolizadas por el estado; y haber creado el marco regulatorio para la privatización de las empresas en manos del estado. (AID, 1990B)

Mientras AID exigía un programa económico detallado como condición para desembolsar su asistencia, sin hacer ninguna mención de como se podían moderar sus costos, el gobierno tomando en cuenta el fracaso de su política de choque inicial, intentaba abrirle espacio a su política económica a través de mecanismos de concertación y la oferta de mecanismos de compensación social. Fue así como el gobierno negoció en octubre de 1990 lo que sería el primero de los pactos sociales con los sindicatos (Concertación I) y comenzó a moderar su política económica sobre la base de un esquema de "estabilización más gradual con más compensación social y el reemplazo de Mayorga por tecnócratas más tranquilos" (Stahler-Sholk, 1994).

Sobre esta base, el 3 de Marzo de 1991, se anunció el lanzamiento formal de un nuevo programa económico, conocido como el Plan Lacayo. Este programa, según reporta el FMI, fue elaborado con apoyo del FMI, el Banco Mundial y el BID. Según el FMI, en la reunión del Grupo Consultivo para Nicaragua de Diciembre de 1990 (París), los donantes le plantearon al gobierno de Nicaragua que preparara un programa económico con apoyo

del FMI y su puesta en marcha fue una condición para brindar el apoyo financiero que Nicaragua necesitaba para limpiar su mora con el Banco Mundial y el BID y para financiar el esfuerzo de recuperación, así como para atender los otros problemas de deuda que tenía Nicaragua (FMI, 1991).

Este plan arrancó con una devaluación del 400% del córdoba oro que pasó a cotizarse a 5 por 1 dólar, para luego retirar de circulación el viejo córdoba, a finales de abril. Por otra parte, según el FMI, "para evitar prolongadas disputas con los sindicatos", se decidió dar un aumento importante de sueldo de una sola vez al principio, en promedio de un 200% y no se contemplaban nuevos aumentos generales durante el resto de 1991. Al mismo tiempo se aplicó una política monetaria restrictiva y se incrementaron las tarifas y precios en el sector público. El plan contemplaba además, una reducción adicional del ejército de 2,700 efectivos y una reducción de 8,500 empleados públicos (un 12% de la fuerza laboral del sector público) sobre la base de un esquema de retiros voluntarios. (FMI, 1991)

El plan Lacayo contó con un entorno más favorable mayor, a raíz de un mayor financiamiento externo y una menor conflictividad social, producto de los acuerdos de concertación. De especial relevancia resultó el hecho de que "los donantes bilaterales suministraran apoyo oportuno a la balanza de pagos, especialmente en los primeros meses del programa de estabilización y ajuste" (Banco Mundial, 1992). Efectivamente, en el caso particular de la asistencia de Estados Unidos, como vimos anteriormente, los mayores desembolsos en asistencia a la balanza de pagos correspondieron al año fiscal 1991. Por otra parte, a nivel interno, se desarrolló entre mayo y agosto de 1991, una segunda ronda de negociaciones (Concertación II) donde los sindicatos aceptaron el proceso de privatización a cambio de garantizar la participación en la propiedad por parte de los trabajadores (Stahler-Sholk, 1993).

A partir de los éxitos iniciales del Plan Lacayo,¹⁸ y la cancelación en Septiembre de 1991 de la mora con el Banco Mundial y el BID, el gobierno Chamorro firmó ese mismo mes su primer acuerdo stand-by con el FMI y dos préstamos de ajuste sincronizados del Banco Mundial y el BID. El acuerdo de 18 meses con el FMI tenía un monto de DEG 40.86 millones, el préstamo del Banco Mundial (Economic Recovery Credit) US\$110 millones y el del BID (Trade and Finance Adjustment Loan) \$130 millones. Si bien estas operaciones en conjunto retomaban las preocupaciones básicas de AID y compartían en buena medida su misma visión, lo cierto es que implicaban una ampliación en el número de actores externos involucrados en la definición de la política económica y un ritmo posiblemente más pausado que el originalmente contemplado por AID.

El Apoyo Directo de AID al del Sector Privado Empresarial

Los proyectos de apoyo directo al sector privado empresarial no tienen en Nicaragua la magnitud ni el alcance de los programas de los ochenta de AID en Costa Rica y El Salvador. Tampoco se desarrolla en Nicaragua una institución en el sector empresarial de

¹⁸ Si bien el impacto inicial fue un incremento de la inflación mensual que subió de 40-50% en los meses de enero-febrero 1991 a 260% en marzo, cayó nuevamente al 40% en abril y se experimentaron tasas negativas de 4% en promedio para los meses de mayo a julio. (FMI, 1991)

la envergadura de CINDE en Costa Rica o FUSADES en El Salvador. Lo que se observa más bien es que las distintas tareas que desarrolló, por ejemplo, FUSADES en El Salvador, se han dividido en diversas instituciones que en su mayor parte ya existían en Nicaragua.

Así, el papel de "think tank" principal ha recaído en INCAE. Según reporta AID, hasta principios de abril, a través de un proyecto por US\$3.3 millones, INCAE había proporcionado 28 consultores para asesorar al gobierno y a grupos privados en cuestiones administrativas y de políticas. Estos asesores jugaron, según AID, "un papel crítico en la preparación de propuestas de legislación en aspectos de política económica tales como privatización y reforma del mercado financiero, en el establecimiento de procedimientos para la implementación de programas, en el establecimiento de los sistemas de información para darle seguimiento a las cuentas nacionales y medir el impacto de las medidas económicas". Además bajo el proyecto en mención se habían completado 10 estudios económicos y se habían financiado seminarios y talleres relacionados con "temas críticos para la recuperación económica y la transición democrática" (AID, 1993B)

Para el sector agrícola comenzó en el AF1991 un proyecto de AID denominado "Servicios Agrícolas Privados" con un monto planeado de US\$12 millones y desembolsos acumulados previstos de US\$3 millones hasta el AF1993 (AID, Congressional Presentation FY1993). Según AID, este proyecto contemplaba fortalecer organizaciones agrícolas privadas a fin de mejorar la productividad agrícola, así como la promoción de exportaciones tradicionales y no tradicionales. (AID, 1993B). Según Saldomando, las instituciones del sector privado involucradas en este proyecto eran UPANIC (Unión de Productores Agropecuarios de Nicaragua) y APENN, una organización especializada en promoción de exportaciones, que incluso participó en la elaboración de la Ley de Promoción de Exportaciones de 1991 (Saldomando, 1992).

Otro proyecto de AID que se inició en el AF1991, bajo el nombre "Apoyo al Sector Privado" tenía un monto planeado de US\$10.5 millones y desembolsos acumulados previstos de US\$5.2 millones hasta el AF1993 (AID, Congressional Presentation FY1993). Este proyecto tenía una componente del sector público y una componente de sector privado que se manejaría a través del COSEP (Saldomando, 1992).

Según AID, este proyecto apoyaba los esfuerzos de privatización, el desarrollo del sector financiero privado, y la promoción de exportaciones e inversiones. Entre los logros reportados por AID hasta principios de abril de 1993 en esos tres campos estaban: la privatización o liquidación de 237 empresas de un total de 351, el establecimiento de una superintendencia de bancos, la autorización de siete nuevos bancos privados, el apoyo al una nueva asociación de banqueros privados, y el establecimiento en octubre de 1992 del Centro de Exportaciones e Inversiones como esfuerzo cooperativo del sector público y el sector privado. (AID, 1993B).

IV. Conclusiones

Al comparar la asistencia económica de Estados Unidos y el papel de AID en los procesos de estabilización y reforma económica de Costa Rica, El Salvador y Nicaragua, aparecen ciertos rasgos comunes así como algunos aspectos contrastantes.

En primer lugar, en lo relativo a los niveles de asistencia económica comprometidos, se puede afirmar que en los tres casos han sido bastante elevados, aunque los montos totales y la duración de los períodos en los que se han sostenido esos niveles elevados de asistencia han variado significativamente.

- El caso de El Salvador es el más impactante, por la magnitud y duración del compromiso. La asistencia se sostuvo en niveles muy elevados incluso hasta el año de 1993. En los 13 años del período ~~del período~~ AF1981-93, la asistencia económica comprometida alcanzó un total de \$3584 millones, lo que representa un promedio anual de \$275 millones de dólares.
- En Costa Rica, la asistencia se concentró en el período AF1983-90 por lo que lo sustancial de la asistencia fue recibida por las Administraciones Monge y Arias. En los 8 años correspondientes a ese período, la asistencia económica comprometida alcanzó un total de \$1188 millones o un promedio anual de \$148 millones de dólares. Tomando en cuenta que Costa Rica no tuvo que lidiar con un conflicto interno como el de El Salvador, esos montos representaron un apoyo económico significativo.
- En el caso de Nicaragua encontramos que la asistencia comprometida es significativa en los 4 años correspondientes al período AF1990-93: un total de \$818 millones o un promedio anual de \$204 millones de dólares. Sin embargo, a pesar de la crítica situación económica y social de este país, no parecía haber una disposición para sostener este nivel de compromiso en el futuro. Por otra parte, el desembolso de la asistencia comprometida resultó un tanto irregular y estuvo marcado por grandes controversias.

En segundo lugar, en los tres casos los procesos de estabilización económica han dependido críticamente de la asistencia económica proporcionada por Estados Unidos, sobre todo de aquella suministrada como apoyo directo a la balanza de pagos. Esta asistencia se inicia con anterioridad a cualquier acuerdo con el FMI en los tres países y se mantiene incluso en ausencia de acuerdos con ese organismo, de manera que en esos momentos AID pasó a ser el agente externo principal en el "diálogo de políticas" sobre la estabilización económica.

- En El Salvador, durante la década de los ochenta, la política de estabilización no fue muy rigurosa, sobre todo después de que caducó el único acuerdo con el FMI (de un año de duración) de esa década. En el período de la Administración Duarte (1984-89), la asistencia económica alcanzó los niveles históricos más elevados. Sin embargo, los intentos de AID de promover cambios en la política económica, particularmente en la política cambiaria, no fueron del todo exitosos y más bien propiciaron una relación bastante conflictiva entre AID y la Administración Duarte.

- En Costa Rica, en el período 1982-83 AID vinculó inicialmente su asistencia a la balanza de pagos al establecimiento y cumplimiento de un acuerdo con el FMI. En esa medida, no sólo se viabilizó en ese período la formulación de una política de estabilización en consonancia con las orientaciones del FMI (aunque suavizada por los niveles de asistencia otorgados), sino que se incentivó su sostenimiento. Posteriormente, ese vínculo se debilita al espaciarse los acuerdos con el FMI, por lo que AID pasa a tener una mayor injerencia en la política de estabilización, aunque con una exigencia y condicionalidad menor. Esa situación, junto con el manteniendo de los elevados niveles de asistencia, contribuyó a reducir considerablemente los costos de las políticas de estabilización durante los ochenta en Costa Rica.
- En Nicaragua, AID apoyó inicialmente una política de estabilización de "shock" (Plan Mayorga), sin respaldarla con un nivel adecuado de asistencia financiera, contribuyendo así en cierta forma al fracaso mismo de esa política inicial. El Plan Lacayo que se lanzó casi un año más tarde se elaboró con apoyo del FMI, puso una mayor atención a los aspectos de compensación social, se respaldó en mecanismos de concertación, pero sobre todo contó con un apoyo financiero mucho mayor tanto por parte de AID que brindó el apoyo inicial, como del resto de organismos financieros a partir de septiembre de 1991, cuando se firmó acuerdos con el FMI, el Banco Mundial y el BID. A partir de entonces, no se puede ver por separado el papel de AID en la definición de las políticas de estabilización.

En tercer lugar, AID ha jugado un papel crucial en los procesos de reforma económica en los tres países considerados. Aunque los ritmos han variado considerablemente en los tres casos, el modelo económico propuesto tiene en la base orientaciones globales de política similares: privatización de empresas públicas y de los sistemas financieros, liberalización y apertura de la economía, promoción de exportaciones a mercados extrarregionales, fortalecimiento del sector privado empresarial y reducción del papel del Estado. Además, para impulsar ese modelo económica, AID se ha respaldado en instituciones privadas vinculadas a intereses empresariales, creándose algunas de ellas expresamente con financiamiento de AID.

- En El Salvador el programa de reforma económica propuesto por AID sólo se comienza a impulsar integralmente (y con un ritmo avasallador) con el inicio de la gestión de la Administración Cristiani (Junio 1989). En ese sentido, el esfuerzo de AID durante la mayor parte de la década de los ochenta se concentró en sentar las bases políticas e institucionales para dicha reforma económica. En ese sentido, cobró un papel muy importante, incluso sobredimensionado, FUSADES, la gremial del sector privado creada con apoyo de AID en 1983. Aparte de las tareas técnicas que asumió en la promoción de exportaciones y en la diversificación productiva, FUSADES se convirtió en la instancia clave para fortalecer y aglutinar a una parte importante del sector empresarial salvadoreño en torno a una estrategia económica en consonancia con las orientaciones de la AID. Esta estrategia fue recogida por el partido ARENA y se comenzó a impulsar bajo la Administración Cristiani con un gabinete económico estrechamente ligado a FUSADES y con un fuerte respaldo financiero y político de la AID.

- En Costa Rica, la reforma económica propuesta por AID se impulsa y avanza a partir del ascenso de la Administración Monge. Los esfuerzos iniciales se centran en el fortalecimiento del sistema financiero privado y posteriormente en la privatización de las empresas estatales. La política de promoción de exportaciones es en gran parte compartida por el gobierno y al final se logra complementar los esfuerzos públicos con los esfuerzos privados que se realizan fundamentalmente a través de CINDE, organismo creado al igual que FUSADES con apoyo de AID. Aunque la reforma avanza, lo hace de manera gradual y adoptando matices particulares, en la medida que aspectos cruciales de la misma tienen que pasar a través de los mecanismos institucionales de una democracia consolidada. Como resultado, la reforma no resulta tan extensa como la que se logra impulsar posteriormente en El Salvador.
- Finalmente, en Nicaragua, AID pretende una reestructuración fundamental a través de una reforma económica inmediata y radical. Si bien el proceso resulta más lento que el esperado por AID, los avances son significativos si tomamos en cuenta la situación heredada y el hecho de que la reforma es un proceso relativamente reciente. Los avances son más notorios en la privatización (aunque se tiene que aceptar el principio de la privatización a favor de los trabajadores), en el desarrollo de un sistema financiero privado (aunque la banca estatal retiene un papel importante) y en la reducción del tamaño y papel del Estado. En el plano de las instituciones del sector privado, AID tiende a apoyarse en instituciones existentes, por ejemplo, INCAE, por lo que las creadas expresamente con su apoyo no llegan a adquirir la importancia de sus contrapartes en El Salvador y Costa Rica.

Bibliografía

- AID (1979). *El Salvador. Country Development Strategy Statement FY 1981*. Enero 1979.
- AID (1980A). *El Salvador. Country Development Strategy Statement FY 1982*. Enero 1980.
- AID (1980B). *El Salvador. Agrarian reform strategy paper*. Julio 1980.
- AID (1986A). *Costa Rica. Project Paper. Economic Stabilization and Recovery V*. Project Number 515-0222. Loan Number 515-K-608. Junio 1986.
- AID (1986B). *El Salvador. Project Paper - Industrial Stabilization and Recovery (519-0287)*. Agosto 1986.
- AID (1986C). *El Salvador. PAAD: CY 1986 Balance of Payment Program*. Febrero 1986.
- AID (1987A). *Costa Rica. Project Paper. Economic Stabilization and Recovery VI*. Project Number 515-0231. Grant Number 515-K-608. Mayo 1987.
- AID (1987B). *El Salvador. Action Memorandum for the Assistance Administrator (LAC) relacionado con el Programa de Apoyo a la Balanza de Pagos de 1987*. Agosto de 1987.
- AID (1988). *The effectiveness and economic development impact of policy-based cash transfer programs: the case of Costa Rica*. Noviembre 1988.
- AID (1990A). *El Salvador. 1990 Balance of Payments Support Program PAAD*, Marzo de 1990.
- AID (1990B). *Nicaragua. Project Paper. Economic Stabilization and Recovery II*. Septiembre de 1990.
- AID (1991A). *Costa Rica. Project Paper. Trade and Investment Program (ESF)*. Project Number 515-0250. Grant Number 515-K-612. Junio 1991.
- AID (1991B). *El Salvador Project Paper - ESF FY91 Balance of Payments Program*. Mayo 1991.
- AID (1993A). *Latin America and the Caribbean. Selected Economic and Social Data*, Washington, Mayo 1993.
- AID (1993B). *USAID Program in Nicaragua. A Brief Description and Current Status*. Al 3 de Abril de 1993.
- ARENA (1988). *Plataforma Política - Hacia el Rescate Nacional*. Publicada en ECA, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", Noviembre-Diciembre 1988.
- Arriagada, Pedro (1992). *Marco Legal e Institucional para el Desarrollo de las Exportaciones No Tradicionales*. Centro Internacional para el Desarrollo Económico.
- Banco Mundial (1986). *El Salvador. Country Economic Memorandum*.
- Banco Mundial (1992). *Nicaragua. Managing the Transition from Stabilization to Sustained Economic Growth*. Documento para la reunión del grupo consultivo sobre Nicaragua. 26 de Marzo de 1992.

Brenes, Lidiette (1990). *La nacionalización bancaria en Costa Rica: Un juicio histórico*. FLACSO, San José.

Bulmer Thomas, Victor (1987). *The political economy of Central America since 1920*. Cambridge University Press. Londres.

Enriquez, Laura y Otros (1991). *Nicaragua: Reconciliation Awaiting Recovery*. Washington Office on Latin America and the Institute for Central American Studies.

FMI (1991). *Nicaragua - Request for Stand-By Arrangement*. 12 de Septiembre de 1991.

FUSADES (1985). *La Necesidad de un Nuevo Modelo Económico para El Salvador - Lineamientos de una Estrategia*, San Salvador, 1985.

FUSADES (1986). *Boletín Económico y Social*, No. 23, Agosto 1986.

FUSADES (1988). *Memoria de Labores*.

Rodríguez, Adrián (1990). *La deuda pública externa de Costa Rica: Crecimiento moratoria y renegociación*. En: Lopez J. R. y Rivera E. (compiladores) Deuda Externa y Políticas de Estabilización y Ajuste Estructural en Centroamérica y Panamá, CSUCA, San José.

Rosa, Herman (1993). *AID y las Trasnformaciones Globales en El Salvador*. CRIES, Managua.

Rovira Mas, Jorge (1987). *Costa Rica en los años 80*. Editorial Porvenir, San José.

Saldomando, Angel (1992). *El Retorno de la AID*. CRIES, Managua.

Sanford Jonathan (1986), *Major Trends in U.S. Foreign Assistance to Central America: 1978-1986*, Congressional Research Service (CRS), The Library of Congress, Washington, Abril 1986.

Schouten, Bastiaan (1989). *U.S. foreign assistance strategy in El Salvador*. Policy options paper. Industrial College of the Armed Forces. Febrero 1989.

Sojo, Carlos (1991). *La Utopía del Estado Mínimo. Influencia de AID en Costa Rica en los años ochenta*. Managua, CRIES.

Sojo, Carlos (1992). *La Mano Visible del Mercado*. Managua, CRIES.

Stahler-Sholk, Richard (1993). *The Dog that didn't Bark: Labor Autonomy and Economic Adjustment in Nicaragua under the Sandinista and UNO Governments*. Fotocopia.

Stahler-Sholk, Richard (1994). *Neoliberal Adjustment and its Alternatives: The Response of the Union Movement in Nicaragua*. Fotocopia.

U. S. General Accounting Office. Providing Effective Economic Assistance to El Salvador and Honduras: A formidable Task. Según carta adjunta en el reporte, este se elaboró en base a una solicitud de abril de 1984 de los senadores Mark O. Hatfield, Dennis De Concini, Daniel K. Inouye y Patrick Leahy.