

EN TORNO A LA POLÍTICA ECONOMICA DE 1991

Carlos Hernández

1.- Momentos del Modelo Neoliberal

En el examen del desarrollo del modelo neoliberal en El Salvador, nos parece necesario no perder de vista la continuidad histórica del mismo. En el análisis de cada año debe tratarse de recordar el contexto en que el mencionado modelo se desenvuelve.

El impulso del modelo neoliberal se planteó en tres momentos, desde sus inicios, en 1989.

En el primer momento de 6 meses a partir de junio de 1989, con la asunción al poder del partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), se trataba de establecer un plan de emergencia.

Un segundo momento estaba constituido por los 12 meses del año de 1990. En este lapso se trataría de estabilizar la situación de la economía transformando positivamente los desequilibrios macroeconómicos.

En el Programa Económico Junio 89 - Diciembre 1990, de los dos momentos anteriores se hace uno solo, de 18 meses

Un tercer momento, que se iniciaría en el año de 1991 y finalizaría el año de 1994, tendría como finalidad la construcción de una llamada economía social de mercado que conjugara en el desarrollo pacífico y armónico la convulsa situación nacional.(1).

De manera que en la implantación del modelo neoliberal, existen ciertos años que resultan claves, para entender su dinámica.

Uno de esos años es el de 1989 y otro es el de 1991.

En 1989 el impulso del modelo neoliberal se inicia en el contexto de la polarización social agudizada por el conflicto bélico, que a su vez, potencializó la estructural y tradicional depauperación de la población. En 1991 se supone que se inicia, según lo planificado, la construcción de la economía social

de mercado y entendemos, la solución de los problemas estructurales que han conducido a la polarización social.

2.- Para iniciar la Construcción de la Economía Social de Mercado.

El término de Economía Social de Mercado poco a poco —nos da la sensación— se va usando menos en la medida en que la economía de mercado deteriora las condiciones sociales.

Supuestamente el año de 1991 estaba designado en el Plan de Desarrollo Económico y Social 1989-1994, como el año en que se iniciaría la construcción de la mencionada economía social de mercado.

Nos detendremos, por lo dicho, en el examen del programa económico de 1991.

El Programa Económico y Social de 1991, al igual que el documento de discusión del Programa Económico 1989-1990, que conocimos, contiene una lógica económica.(2).

La situación histórica, consideramos, en que se enmarcan los dos programas económicos, ocasiona diferentes énfasis en las variables económicas y su articulación.

Por ejemplo, podríamos suponer que el énfasis en el Programa 89-90 lo constituyó la política de precios, pues en el planteamiento del ajuste, era necesario liberalizar los precios para incentivar la producción. En tanto que el énfasis del programa en 1991 lo constituye el manejo de la política monetaria, pues se trata de administrar los flujos financieros destinados a esa reactivación económica.

Hagamos un recuento de los postulados de la política económica para 1991.

Los elementos de política económica y social de 1991, se encuentran contenidos en el "Programa

Económico y Social 1991".(3). A continuación pondremos entre paréntesis las páginas que refiramos de este trabajo.

2.1.- Marco Global y Políticas

El Programa Económico y Social 1991, se subdivide en: a) Programa Económico y b) Programa Social.

Como en su título lo advierte, el mencionado trabajo contiene el informe anual de 1990 y los lineamientos de política económica y social para 1991.

Nosotros nos concentraremos en lo referente al programa económico.

El programa económico propiamente tal contiene, a su vez, tres elementos: a) marco global, b) políticas de corto plazo y c) políticas de reorientación económica (o de mediano y largo plazo).

a) Del **marco global** es conveniente destacar los siguientes puntos:

- El programa 1991, está encuadrado en el Plan de Desarrollo Económico y Social 1989-1994.
- Un resumen estratégico para 1991: liberalizar las fuerzas del mercado reduciendo el papel del Estado, manteniendo su carácter subsidiario y teniendo en la política monetaria y fiscal un punto de apoyo en lo interno, propiciando al mismo tiempo, en lo externo, una apertura de la economía al comercio internacional aprovechando ventajas comparativas.
- Un postulado de conducción estratégica en 1991: habiendo pasado el período de estabilización (18 meses desde mediados de 1989 y 1990) se trata predominantemente de **reorientar** la economía hacia el establecimiento del llamado sistema de economía social de mercado profundizando las llamadas reformas estructurales.

"A partir de 1991, el énfasis del Programa Económico está en el campo de la reorientación económica a fin de ampliar y/o profundizar las reformas estructurales que son necesarias para establecer un sistema de economía social de mercado, donde el Estado juegue un papel normador.

Estas son eminentemente de medio y largo plazo".(p.163).

b) Las **políticas de corto plazo** consisten en las siguientes:

- las contenidas en el Programa Monetario y Financiero
- la Política Fiscal
- la Política Monetaria, Crediticia y de Tasas de Interés
- las Políticas Cambiaria y de Endeudamiento Externo

c) las **políticas de medio-largo plazo**, que constituyen el énfasis del desarrollo del modelo neoliberal en el Programa Económico de 1991, como dicen los del GAES, son:

- la Política Comercial Externa
- la Política Comercial y de Precios
- la Política de Producción
- la Política de Consolidación de la Reforma Agraria
- la Política de Fortalecimiento del Sistema Financiero
- la Política de Privatización de las Empresas en Poder del Estado

2.2.- La Herramienta Más Importante

En el Programa Económico 1991, el conjunto de políticas contenidas en el Programa Monetario y Financiero, constituyen "la herramienta de gestión de corto plazo más importante". (p.163).

Quizás la explicación más evidente de la importancia del Programa Monetario y Financiero, en la conducción del conjunto de políticas es que incorpora el manejo de los flujos financieros, de la gasolina del sistema, podríamos decir recordando y parodiando al Doctor Guillermo Ungo.

Los flujos financieros pueden ser internos y externos.

Manejando "el pisto", digámoslo simplemente, se pueden asignar los recursos financieros —la oferta financiera— relacionada con la demanda financiera, que a su vez esta enraizada en la actividad económica ... "y los cambios estructurales", precisan.

La finalidad del programa monetario y financiero, es la reducción de los desequilibrios macroeconómicos.

A través de la conducción de los flujos financieros, es evidente que se puede incidir en el desenvolvimiento del resto de las políticas tanto del corto como del largo plazo.

Nos encontramos, pues, en la continuidad del proceso de reactivación económica que se inició en 1990. Nos dijeron antes que en 1991 nos encontramos ... "en la **reorientación** económica" (...), en la "profundización y/o ampliación de las reformas estructurales que son necesarias para establecer un sistema de economía social de mercado"...

Reorientación económica, cambios estructurales, reducción de desequilibrios macroeconómicos son los puntos de referencia en el período.

Seguiremos, a partir de este punto, un ordenamiento en la exposición un tanto diferente al que realiza el GAES, que inicia con las políticas de corto plazo y siguen con las de medio y largo plazo. Nosotros empezaremos por éstas últimas.

Dos son las motivaciones: una que los autores del programa económico 91 han sostenido que el énfasis del mismo se encuentra en las políticas de medio y largo plazo; dos, que insinúan que las políticas de corto plazo están estrechamente conectadas con las de medio y largo plazo.

2.3.- La Reorientación Económica Como Énfasis

En su esencia en la reorientación económica —en las políticas de mediano y largo plazo— se trata de que, en la **comercialización externa** se incrementen las exportaciones para compensar las crecientes importaciones; se procurará eliminar la intervención estatal en la **comercialización interna**.

En la **producción** se modernizará el sector agrícola y la competitividad y se **consolidará la reforma agraria** ampliando el número de beneficiarios.

Se buscará mejorar la eficiencia y solvencia del **sistema financiero** en la búsqueda y asignación de recursos saneando carteras, privatizando y mejorando entidades de supervisión. Se impulsará, asimismo, la **privatización de empresas en poder del Estado**.

Lo anterior es prácticamente todo lo medular que se dice —al menos lo que dice el GAES— sobre el **énfasis** del programa económico 1991. Solamente habría que agregar breves elementos del manejo de la política arancelaria, de políticas hacia los productores de granos básicos, entre otros aspectos.

Ya hemos mencionado la importancia como la herramienta de gestión de corto plazo del programa monetario y financiero. En él se encuentran las políticas de corto plazo que referiremos a continuación.

Las políticas de corto plazo se encuentran subsumidas, digamos en el programa monetario y financiero, especialmente la política Fiscal y sus cuatro políticas que la integran, por parejas de ingresos y egresos, podría decirse: la Impositiva y la de Gasto; la de Endeudamiento del Sector Público y la de Inversión Pública; la política Monetaria, Crediticia y de Tasas de Interés; la política Cambiaria y la de Endeudamiento Externo.

Los programadores del Gobierno sostienen que ... "el déficit del sector público no financiero continúa siendo el origen más importante de los desequilibrios (macroeconómicos)..." (p.165).

De manera que siendo la finalidad del programa monetario y financiero la reducción de los desequilibrios macroeconómicos. Y estando el déficit fiscal directamente relacionado —el origen más importante— con tales desequilibrios, es lógico que uno de los objetivos del programa monetario y financiero sean los de la reducción del déficit fiscal. Y desde luego, cae por su peso... "restablecer —habría que indagar si históricamente y en que períodos lo han estado, CH— la sanidad y el reordenamiento de las finanzas públicas". (p.165).

El programa monetario y financiero tiene estipulados los objetivos fundamentales y las metas básicas. Tanto los objetivos como las metas pueden

exponerse de una manera lógicamente concatenada.

Talvez lo relacionado con los objetivos pueda expresarse diciendo que la reducción del déficit fiscal a través del saneamiento y el reordenamiento de las finanzas públicas, puede contribuir a la reducción de la inflación y mantenimiento de una liquidez adecuada a la producción real. La otra cara de esta moneda es que se establece la solvencia, solidez y eficiencia del sistema financiero.

En objetivo concordante: "estabilizar el tipo de cambio, reducir la brecha externa de la balanza de pagos y obtener recursos para su financiamiento". (p.165).

3.- Para Una Visión Retrospectiva.

3.1.- Noticias del Optimismo Oficial

En el año —1991— da inicio según los planes, la constitución de la llamada economía social de mercado. Prácticamente todo el mundo gubernamental, la cúpula de la empresa privada salvadoreña y los organismos financieros internacionales, estaban muy satisfechos con el funcionamiento del plan y programa de ajuste estructural impulsado por el Gobierno de El Salvador, a partir del julio de 1989.

En 1991 el optimismo era sobrado, pues ya se había pasado, repetimos, el momento del plan de emergencia, de 6 meses a partir de julio de 1989; y también se pasó el segundo momento de 12 meses —el año 1990— en que se posibilitaron los ajustes económicos para viabilizar el Programa Económico 89-90 y en 1991 se tenían indicadores positivos.

"Tout va bien":

- Según un periódico salvadoreño el Señor Marco Voiye del Banco Mundial a inicios de 1991, calificaba de "impresionantes los resultados obtenidos por el gobierno salvadoreño". En la misma noticia, se aludía a que la Ministra de Planificación, manifestaba su agrado por el reconocimiento ..."particularmente en los aspectos sociales, en la lucha que hemos emprendido —decía la Licenciada Mirna Liévano de Márquez— para en-

frentar los problemas de la pobreza desde sus propias raíces". (4).

- Lo mismo sucedía, según noticia, con el Fondo Monetario Internacional, presentando en una reunión en marzo de 1991 a El Salvador como ejemplo para los países del área ..."sobre las consecuencias que conlleva el mantener un compromiso integral con el ajuste económico (...) las alusiones al impulso económico de El Salvador son muy favorables, ya que ese fenómeno se produce a pesar de la grave situación de guerra en que nos encontramos", acotaba la noticia.(5).
- De igual manera el Director de la Misión de AID, señor Henry Bassford, evocaba el ejemplo salvadoreño en América Central..."por haber logrado un crecimiento mayor y una menor inflación que sus vecinos, a pesar de la guerra que lo azota".(6).

Para principios de 1992, se establecían los principales resultados macroeconómicos de 1991 (7). Según nos manifestaba el Presidente del Banco Central de Reserva —BCR— (8) se tenían para 1991 los siguientes **objetivos**, que han sido logrados:

- * inflación, reducirla.
- * tipo de cambio, estabilizarlo.
- * liquidez, compatibilizarla con la producción.
- * bancos comerciales, privatizarlos.
- * sistema financiero, consolidar su reforma.
- * déficit fiscal, reducirlo.
- * producción, incrementarla.

Siguiendo la lógica de las medidas económicas anunciadas por el presidente Cristiani en 1989, en donde sostuvo que los objetivos del Gobierno eran principalmente tres: aumentar la producción, reducir la inflación y reducir el déficit fiscal, tenemos que el programa económico 1991 es todo un aporte a la teoría y la aplicación de la planificación económica... "sumamente exitoso", dice el presidente del BCR.

Ciertamente la producción ha mantenido una tasa de crecimiento notable. Y la inflación, asimismo, se ha reducido considerablemente, de acuerdo a las cifras oficiales.

	1990 (%)	1991 (%)
PIB	3.4	3.5
INFLACION	19.3	10.0

Y se redujo el déficit corriente del **Gobierno Central** al 1.1% del PIB, y se mantuvieron los gastos de capital del Gobierno.

Existen otros indicadores de lo positivo que ha sido la implementación del programa económico: la Balanza de Pagos tiene un superávit global de US\$ 46 millones; las Reservas Internacionales Netas ascendieron a US\$ 515 millones. Y otros: hay repatriación de capitales; mayor captación de remesas familiares; aumentan la importación de bienes intermedios y de capital...“necesarios para la reactivación de la economía” dice agudamente el presidente del BCR; aumentaron los depósitos totales en el sistema financiero en 22.6%; el crédito ha sido respaldado con ahorro interno; se ha incrementado el empleo.

Desde luego que existen indicadores negativos; pero que en la óptica que estamos viendo se diluyen en la dinámica positiva de crecimiento de la economía. A pesar de ello, de que la economía se encuentra en una fase de auge cíclico, algunos indicadores revelan la perspectiva de la crisis.

3.2.- ¿Crecerá la Economía en el Futuro?

En julio de 1992, la Fundación para el Desarrollo Económico y Social de El Salvador —FUSADES—, concluyó la preparación de un informe sobre la situación de la economía en 1991. (9).

No encontramos alusiones en el informe de FUSADES referidas a la reorientación dirigida hacia la Economía Social de Mercado.

Pero sí, encontramos algunos elementos sobre las limitaciones para encaminar la economía hacia una nueva fase de división nacional e internacional del trabajo. Esta limitante para el surgimiento y desarrollo de nuevas empresas las tenemos en la siguiente observación de FUSADES:

“Al revés de 1990, el crecimiento en 1991 fue liderado por el sector construcción, con una leve disminución en el valor de la producción de la agricultura. Este comportamiento es inquietante dado que es difícil mantener a mediano plazo un crecimiento similar, menos uno mayor, si no se dinamizan los sectores productores de bienes y servicios comercializables en el exterior, tanto exportadores como sustituidores de importaciones.

También es preocupante observar —agregaban— que tanto el desequilibrio externo como el interno manifestados por el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos y el déficit fiscal se han incrementado, colocando a la economía en una situación bastante frágil, sobre todo en el lado fiscal”.

En un resumen de conjunto del comportamiento de la economía en 1991, apunta FUSADES ciertos elementos de importancia:

- El PIB creció de 3.4% en 1990 a 3.5% en 1991, impulsado especialmente por la dinámica interna con el sector de la construcción como pivote. La industria manufacturera incrementa su participación en la composición del PIB pasando del 18.0% en 1990 a 18.3% en 1991, si bien su ritmo de crecimiento fue menor que el de 1990.
- El crédito e inversiones del Banco Central se redujo —de diciembre de 1990 a diciembre de 1991— de 7,917.50 millones de colones a 7,351.91 millones de colones; paralelamente aumentaron los créditos e inversiones del Sistema Financiero Consolidado pasando de 13,576.42 millones de colones a 15,756.19 en los meses y años indicados. Y también crecieron las reservas internacionales de 2,954.41 millones de colones a 3,377.43 millones de colones.
- El sector público no financiero reportó el mayor déficit nominal de la década. En 1981 —el año en que en términos del PTB, fue el más profundo de la depresión del ciclo de los 80's— el déficit fue de 1,248.3 millones de colones y en 1991 fue de 2,062.0 millones de colones. Como atenuante, se menciona que la profundización de este desequilibrio se debe a un incremento en la inversión pública.

Sin embargo la presión hacia el financiamiento interno —cuya reducción ha sido uno de los propósitos del modelo neoliberal— se dejó sentir,

obligando al Banco Central de Reserva —BCR— a aumentar el financiamiento del sector público no financiero en un 180% con relación a 1990. Se tuvo que transgredir la ley que prohíbe al BCR el financiamiento del gasto público.

Si bien aumentaron los ingresos del Gobierno Central, también aumentaron sus gastos en mayor proporción. Aumentaron especialmente los gastos de consumo del Gobierno Central, pero también los gastos de inversión bruta aunque en términos notoriamente inferiores.

- La Balanza Comercial muestra un desequilibrio más. La diferencia entre las exportaciones y las importaciones pasó de 681 millones de dólares en 1990 a 818 millones de dólares en 1991. Como atenuante para ése saldo negativo, se menciona que la participación de las importaciones de bienes de capital se incrementaron pasando del 18.5% en 1990 al 23.0% en 1991; esto es un indicador importante pues refleja las posibilidades de reproducción ampliada de la economía en el próximo período.

Asimismo, es apreciable el hecho de que —sin convertirse en un aspecto determinante del desarrollo económico nacional— las exportaciones no tradicionales han crecido pasando de 285.3 millones de dólares en 1990 a 316 millones de dólares en 1991.

Es necesario destacar que la integración de El Salvador hacia Centroamérica, por la vía de la integración mercantil puede notarse en el crecimiento de las exportaciones no tradicionales hacia el Mercado Común Centroamericano —MCCA— y en la participación porcentual de las mismas, en las exportaciones no tradicionales totales.

Las exportaciones hacia el MCCA pasaron de 175.0 millones de dólares en 1990 a 193.7 millones de dólares en 1991; representan alrededor del 60% de las exportaciones no tradicionales totales.

- Menciona FUSADES que el saldo rojo, digamos, de la balanza comercial ha sido compensado a nivel global de la balanza de pagos por los ingresos fuertes de divisas, por su orden: remesas familiares: US\$ 470 millones de dólares (superiores a las exportaciones de todos los productos tradicionales incluyendo el café: US

\$272.1 millones de dólares); donaciones oficiales: US\$ 180 millones de dólares; repatriación de capital privado e inversión extranjera: US \$150 millones de dólares; préstamos netos: US \$37 millones de dólares.

Y bien, con sus vaivenes, el informe de FUSADES, nos deja una valoración ponderada, que se une a la sencillez y claridad en la exposición, resultante, nos parece, del dominio de la temática informada.

Para nosotros, la principal preocupación de FUSADES, es sobre la posibilidad de que la economía mantenga su ritmo de crecimiento.

Nos parece que ellos, en el fondo, proponen como dos alternativas especiales:

- la elevación de la división interna del trabajo basada en la inserción en una nueva fase de la división internacional del trabajo.
- la reducción del déficit fiscal aumentando la capacidad de recaudación impositiva del Estado.

En el primero de los casos, proponen la diversificación y la expansión de la economía impulsando la generación de bienes y servicios que sean transables, es decir comercializables internacionalmente.

En el segundo caso, proponen la aplicación del Impuesto al Valor Agregado —IVA— y la elevación de la inversión pública.

El informe de FUSADES, nos parece, deja en primer lugar ciertos elementos de juicio para un pronóstico reservado sobre las posibilidades de crecimiento económico sostenido en el futuro; en segundo lugar, deja claro el decremento de la participación del sector agrícola en su rol dinámico de la economía; en tercer lugar proporciona elementos que atestiguan que el déficit fiscal se ha profundizado sustancialmente y en cuarto lugar que el desequilibrio comercial, también se ha profundizado.

Todos estos elementos resultantes, contradicen las formulaciones del programa económico 1991, en aspectos considerados de especial importancia.

4.- Hacia las Hipótesis de una Visión Prospectiva.

4.1.- El Desequilibrador Déficit Fiscal

En la óptica neoliberal se trata de explicar los de-

sequilibrios macroeconómicos con el elemento fundamental del déficit fiscal.

Al respecto, creemos que se pueden hacer los siguientes comentarios.

Sin lugar a dudas el déficit del sector público es una parte importante de los desequilibrios macroeconómicos. Pero absolutizarlos como "el origen más importante" como nos lo dijeron los del GAES/MIPLAN en el programa económico de 1991, no parece apropiado.

En primer lugar hay que hacer notar que existen planteamientos lo suficientemente serios y constatados por una amplia gama de experiencias nacionales de que el Estado, por definición podría decirse, trabaja normalmente con déficit. Los servicios que presta, los bienes que produce están signados con la variable de la utilidad pública, más que con la rentabilidad. (10).

Como es natural, el costo del funcionamiento del aparato estatal es asumido por la sociedad como una totalidad.

Probablemente ya existan estudios sobre los rangos de tolerancia del déficit fiscal.

Nos parece que el señalamiento que hacemos del comportamiento orgánico, consustancial, del déficit fiscal en la economía de mercado, no implica consideraciones nuestras en el sentido de que el crecimiento del aparato burocrático y militar tenga que ser desproporcionado y justificado. Por el contrario, sostenemos que los gastos estatales son generalmente improductivos y que para calificar la necesidad de los mismos es imprescindible guiarse por estrictos criterios de racionalidad económica, conjugada con la social.

Una cosa es que exista déficit fiscal, esto es orgánico. Otra cosa es **de cuanto** es el déficit fiscal y **a qué se debe y destina**, esto es coyuntural.

De manera que en el tratamiento del déficit fiscal habría que contextualizar la recomendación de que hay que tener disciplina en los gastos, reducir la burocracia, afectar a los consumidores con los impuestos indirectos como el IVA y la elevación de los precios de los servicios públicos, hacer rentables las empresas estatales y prevenir la evasión reduciendo los impuestos directos.

El tratamiento del problema debería, nos parece, ser más integral.

El problema del Estado, del déficit fiscal está relacionado con dos aspectos: con la capacidad y con la ética con que se manejan los fondos públicos.

En la actualidad, nos parece, digámoslo solamente como suposición, la superación del déficit fiscal, hasta llevarlo a límites manejables, está estrechamente relacionado por un lado a la capacidad administrativa del Estado para desarrollar inversiones públicas que posibiliten una mayor división del trabajo nacional y por otro lado con la construcción de un nuevo liderato nacional, en términos históricos.

Nuestro país, en la reconstrucción sostenida, necesita crear nos parece, por una parte, una política infraestructural expansiva de servicios de agua, acueductos y alcantarillados y de habilitación de carreteras; una política ecológica de restauración de cuencas hidrográficas que se traduzca en rehabilitación de tierras; una política de construcción pública; una política de electrificación integral nacional y de sustitución energética. Todo ello en la dirección de fomentar el desarrollo empresarial extensivo, especialmente hacia las zonas norte y costera y de acondicionamiento del país para la expansión de las exportaciones tradicionales y no tradicionales y de sustitución de importaciones. Implícita está la expansión de la política social, educativa y de salud que este tipo de desarrollo por polos requeriría.

Por otra parte se necesita crear un "nuevo sector gobernante" —digamos utilizando el término como sector social abierto, no excluyente, pero especializado en la administración pública, con conocimientos y experiencia empresarial privada, además de la pública—, con una nueva ética —basada en el respeto y desarrollo del principio del trabajo nacional y de los fondos públicos—.

Y esto solamente puede realizarse en el marco de la reconstrucción de la sociedad política. La reconstrucción del país no es solamente material o económica, es moral, social, política, ecológica y cultural también.

Pero esto ya rebasa el campo de la política económica para ubicarse en el campo de la política propiamente y esperamos valgan algunos comen-

tarios al respecto.

En cierto modo la Administración Pública, con las cualidades y debilidades que ha tenido refleja el tipo de gobernantes a lo largo de la historia de una nación.

No parece, pero en este caso las cuestiones relacionadas con la formación integral de los funcionarios públicos tiene que ver mucho con el déficit fiscal.

Condensado lo anterior en una nueva teoría del papel importante del Estado en la creación y desarrollo de valores de honestidad, eficiencia y capacidad empresarial estatal y privada y con una nueva forma de organización administrativa y jurídica que garantice el aporte creciente, previsto y complementario del sector público al sector productivo nacional.

En lo general, habrá que reflexionar en términos de consenso y contabilidad nacional, la presión desequilibradora que ejerce la competencia oligopólica negativa en el mercado, la descapitalización del país con la inversión nacional y extranjera no asegurada en cuanto a volumen de reinversión de utilidades; las exoneraciones fiscales innecesarias; las familias que gastan más de lo que les ingresa —o el deterioro de la mano de obra nacional— debido a la inadecuada retribución en sueldos y salarios nacionales; la cultura de la evasión fiscal (11); la sanción severa a la corrupción, de la que han existido seminarios internacionales en nuestro país; la transformación de los elementos de improductividad el extenso aparato burocrático (12); las adecuaciones ante el deterioro de los términos de intercambio; la respuesta diversificadora ante los bajos precios internacionales para los principales productos de exportación; la superación de la inserción supeditada y poco diversificada en el marco de la división internacional del trabajo —producción y comercialización—.

Y en fin otras presiones desequilibradoras de la ecuación de ingresos y gastos —prácticamente son consustanciales a la economía de mercado dependiente y oligopólica salvadoreña— que requieren de una reforma profunda si se pretende equilibrar económica y socialmente a la nación en períodos de larga duración.

4.2.- Lo Demográfico y lo Económico.

Un indicador utilizado con frecuencia es la relación entre la tasa de crecimiento del PIB y la tasa de crecimiento poblacional. Teóricamente la primera debería ser superior a la segunda en términos de garantizar el bienestar de la población.

Demografía y Economía están ligados en las metas, repetimos, el crecimiento económico debe ser superior al crecimiento demográfico, dicen los del GAES, en el Programa Económico 1991.

Pero lo demográfico no es lo económico.

Una economía puede crecer sin que ello signifique bienestar para la población y viceversa, una población puede crecer sin que eso se traduzca en expansión proporcional económica, a pesar de que en el trabajo de la misma población se asiente la creación de la riqueza.

Asimismo, no puede existir mejoramiento de las condiciones materiales de vida de la población sin crecimiento económico y también existen crecimientos económicos que empeoran las condiciones de vida de la población. Tendencialmente, la economía de mercado salvadoreña ha mostrado que su crecimiento se traduce en la reducción de la demanda de la población en su conjunto, en el largo plazo.

Es necesario para formarse una idea del tipo de crecimiento y las relaciones con la población, el análisis histórico de las características fundamentales de la sociedad.

Existe una incidencia de la economía con la demografía. A cada modelo económico le corresponde su modelo demográfico.

En nuestro caso el modelo neoliberal tenderá a desarrollar su propio modelo poblacional, en donde tanto el grado de concentración de la riqueza, y la reducción de la demanda global afectada por la particularidad de los ciclos —de auge y recesivos— nacionales e internacionales tendrán expresión en los movimientos sociales.

4.3.- De la Reorientación Económica

En realidad de la llamada reorientación económica o las transformaciones estructurales, en el pro-

grama económico 1991, depende mucho el grado de estabilidad que a futuro el modelo neoliberal pueda proporcionar en lo económico, político y social. Y observando la historia de los conflictos bélicos, podría decirse, en la estabilidad de la situación militar.

Y precisamente las políticas de mediano y largo plazo, al menos en el programa económico 1991 que nos presentaron GAES/MIPLAN, son las que, digamos para empezar, ocupan menos espacio. Las políticas de corto plazo dominan la atención en el mencionado programa económico.

Naturalmente que en la Ciencia, muchas veces se condensan los más profundos planteamientos en pocas páginas e incluso, en frases.

Nosotros consideramos que el problema de la reorientación económica —y de las políticas de mediano y largo plazo que le corresponde— y sus relaciones con las políticas de corto plazo debió tratarse más detenidamente en el programa económico.

Los puntos relacionados con la reorientación económica —las políticas de mediano y largo plazo— son los que en buena medida, apuntan a la resolución de los problemas económicos que generaron la crisis de los años 80. Dentro de ellas tiene importancia histórica, la política agraria.

Las políticas de reorientación económica hacia la llamada economía social de mercado, nos parece, tienen estrecha relación con la transformación estructural de elementos negativos del marco de competencia oligopólica y dependiente de la economía de mercado salvadoreña.

Ya hemos indicado en otros trabajos algunos aspectos relativos al marco de competencia oligopólica y dependiente.

Solamente indicaremos que en la actualidad tales problemas siguen pendientes de resolución. Incluso, en los acuerdos firmados en Chapultepec, México 1992, lo vinculado al problema económico y social, nos parece, no está tratado con la suficiente profundidad y dimensión, como una de las causas fundamentales, si no la fundamental, del conflicto.

Por ejemplo, se dice en los acuerdos:... **“si bien la**

filosofía del gobierno u orientación general de la política económica que el Frente (Farabundo Martí para la Liberación Nacional) no necesariamente comparte, **no son objeto de este Acuerdo**, ambas partes coinciden en la necesidad de ofrecer algunas orientaciones básicas que permitan generar la estabilidad social necesaria en el período de transición, consolidar la paz y avanzar hacia la reunificación de la familia salvadoreña”... (13). Consideramos que hubiera sido deseable un tratamiento más minucioso de este aspecto en el Acuerdo, pues la filosofía y orientación de la política económica del Gobierno es la que en la historia nacional ha contribuido sustancialmente a la generación de la crisis económica y su expresión conflictiva.

Asimismo, en el tratamiento del problema de la tierra está ausente el punto de la fase II de la reforma agraria tal como estaba originalmente concebida en la afectación de las tierras que tenían entre 100 y 500 hectáreas; este punto es central en la perspectiva de la modificación de las condiciones de competencia oligopólica —y por ende de las condiciones para el desarrollo empresarial— en el mercado agrario nacional.

Nos limitaremos en este trabajo, a recordar que en el marco de las políticas de mediano y largo plazo del Programa Económico 1991, que tratan de reorientar la economía nacional, se encuentra la política agraria, especialmente la relacionada con la reforma agraria.

Sin resolverse el problema de los aspectos negativos de la concentración oligopólica de la tierra, la continuidad de la reforma agraria tiene las siguientes debilidades:

- limitaciones en el desarrollo empresarial de las cooperativas que surgieron con la reforma agraria iniciada en la década del 80.
- debilidades en la asistencia técnica y crediticia para los beneficiarios de la continuidad del programa de reforma agraria con la modalidad de la tenencia individual de la tierra.
- reducido espacio para la movilidad empresarial y desarrollo de nuevas empresas y empresarios agrícolas, producto de la reprivatización bancaria. Los créditos vuelven tendencialmente a

ser concentrados oligopólicamente y dirigidos limitadamente en esta perspectiva a la ampliación del mercado nacional.

- en el mediano y largo plazo es previsible una reconcentración de la tierra dada la debilidad financiera de los beneficiarios de la reforma agraria.

Concatenado a este problema crucial para el desarrollo nacional se encuentra el problema de la reprivatización bancaria. A juzgar por las noticias, las acciones de los bancos han sido nuevamente adquiridas por empresarios oligopólicos.(14).

Y así existen indicadores de que la concentración y competencia oligopólica del mercado se ha reforzado en los otros sectores de la economía nacional, el comercio, los servicios.

En el conjunto de la economía nacional, podría hipotetizarse, se continúa limitando el surgimiento de polos de desarrollo, de una cultura empresarial democratizada, de una nueva división del trabajo.

En otros trabajos, esperamos tratar más detenida y documentadamente en términos de un estudio global de mercado, estos aspectos que se convierten, trataremos de mostrar, en el mediano y largo plazo, en una limitante para la expansión, precisamente de la economía de mercado.

Como dijimos, nosotros tenemos la hipótesis, de que el modelo económico neoliberal, apoyado en la fase de auge del ciclo económico, desplaza no solamente en el espacio de la exposición de los programas económicos como el de 1991, sino en el tiempo histórico, la necesidad de desarrollar con toda profundidad teórica y práctica las objetivas reformas estructurales de la competencia en el mercado que el país necesita.

En esta fase de auge cíclico, las políticas económicas se presentan exitosas, acompañadas de financiamiento externo considerable —que suponemos será mayor luego de la firma de los Acuerdos de Chapultepec en enero de 1992— y el creciente monto de financiamiento proveniente de las remesas de los salvadoreños en el exterior.

A nuestro juicio, el modelo neoliberal, al no transformar los efectos negativos del carácter oligopólico de la competencia en el mercado, sino por el contrario, al reforzarlos, desplaza en el tiempo, la

potencialidad de una depresión, una crisis económica más aguda en la economía de mercado salvadoreña.

4.4.- Un recuerdo del pasado

Entre los dos programas 89-90 y 91, la variante consiste en el reflejo de la realidad histórica en que se enmarcan. Uno en la encrucijada final de la crisis económica, política, social y militar y el otro, iniciando la salida de la crisis.

Era muy difícil imaginarse a finales de la década del 80, en aquellas circunstancias de conflictividad bélica con la economía deprimida —aunque con leves repuntes de reactivación—, con la población más empobrecida que antes del inicio del conflicto, que el modelo neoliberal pudiera despegar sin graves convulsiones.

Un indicio de lo problemático que fue para los planificadores gubernamentales la formulación de la estrategia y táctica del impulso del modelo neoliberal en sus inicios nos lo dicen al referirse a las opciones que tenían.

Mencionaban en el Plan de Desarrollo Económico y Social 1989-1994 que en la estrategia para el desarrollo económico “existen cuatro alternativas de acción en el campo económico: (i) no hacer nada y mantener la política continuista de encubrimiento de la crisis, y resistir hasta que se produzca el colapso económico; (ii) iniciar un proceso de reorientación económica muy gradual en donde el costo político y social pueden ser menores en el plazo inmediato, pero con costo más alto a mediano plazo debido a los pocos resultados, las presiones crecientes de los grupos privilegiados para detener el cambio y una población en general frustrada; (iii) establecer un programa de reorientación económica siempre gradual, pero más dinámico en donde el costo político y social puede ser mayor en el corto plazo pero con mejores posibilidades de recuperación en el mediano plazo; y (iv) introducir una política de shock que resuelva el problema económico en un plazo corto, ignorando el costo social elevado que esto conlleva. Las dos alternativas extremas fueron descartadas —continúan los redactores del Plan 89-94— por razones obvias. Se eliminó la opción (ii), porque en el caso de El Salvador la crisis económica heredada no permitía una reorientación muy lenta, donde las demandas de los grupos de presión eventualmente

harían caer a las autoridades en ciclos de políticas cortoplacistas, como sucedió en los años anteriores”...

De manera que con toda claridad decidieron establecer...”un programa de recuperación económica siempre gradual, pero más dinámico donde el costo político puede ser mayor en el corto plazo pero con mejores posibilidades de recuperación en el mediano plazo”.(15).

En los meses previos a la agudización del conflicto bélico en noviembre de 1989, en medio de la crisis económica —aunque la economía venía presentando leves repuntes desde 1982, en que “tocó fondo”— tomar una opción clara sin duda ha sido uno de los puntos dignos de examinarse como proceso de decisión y planificación político-

económico.

Desde el punto de vista de los intereses de los sectores gobernantes se tomó una decisión con claridad —y con suerte, diríamos recordando que Ludwig Erhard decía que “en economía hasta el más avisado político necesita suerte”—.

Y el modelo económico neoliberal soportó el costo político del corto plazo; pero están por verse los resultados tendenciales de las políticas de mediano y largo plazo.

El modelo neoliberal despegó precisamente por un camino tortuoso. Pasó por un final —o principio— de década que curiosamente siempre los tenemos, convulsionado en el plano político-militar. (Véase Tabla 1).

TABLA 1: ALGUNOS SUCESOS POLITICO-MILITARES EN EL SALVADOR

AÑO	MES, DIA	SUCESO
1927	DICIEMBRE, 6	GOLPE DE ESTADO FRUSTRADO CONTRA EL GOBIERNO DEL DOCTOR PIO ROMERO BOSQUE.
1931	DICIEMBRE, 2	GOLPE DE ESTADO. EL EJERCITO DEPONE AL PRESIDENTE ARTURO ARAUJO Y SE ENTREGA EL PODER AL GENERAL MAXIMILIANO HERNANDEZ MARTINEZ.
1932	ENERO	INSURRECCION: DERROTADA, SALDO DE 30 MIL MUERTOS APROXIMADAMENTE.
1944	ABRIL, 2	REBELION MILITAR NO EXITOSA.
	MAYO, 9	HUELGA DE BRAZOS CAIDOS EXITOSA: SE DEPONE LA DICTADURA DEL GENERAL HERNANDEZ MARTINEZ.
	OCTUBRE, 21	EL EJERCITO DERROCA AL GENERAL ANDRES IGNACIO MENENDEZ, REPRESENTANTE DEL GENERAL HERNANDEZ MARTINEZ. SE IMPONE AL CORONEL OSMIN AGUIRRE Y SALINAS Y POSTERIORMENTE AL GENERAL SALVADOR CASTANEDA CASTRO COMO PRESIDENTE.
1948	DICIEMBRE, 14	GOLPE DE ESTADO: EL EJERCITO DEPONE AL GENERAL CASTANEDA CASTRO.
1960	OCTUBRE, 26	“GOLPE DE PALACIO”: SE DEPONE AL PRESIDENTE TENIENTE CORONEL JOSE MARIA LEMUS.
1961	ENERO, 25	GOLPE DE ESTADO: SE DEPONE A LA JUNTA DE GOBIERNO. SE ORGANIZA EL DIRECTORIO CIVICO-MILITAR.
1969	JULIO	GUERRA CON HONDURAS.
1972	MARZO, 25	GOLPE DE ESTADO FRUSTRADO CONTRA EL GOBIERNO DEL GENERAL FIDEL SANCHEZ HERNANDEZ.
1979	OCTUBRE, 15	GOLPE DE ESTADO: SE DEPONE AL GENERAL CARLOS HUMBERTO ROMERO.
1981	ENERO	OFENSIVA GENERAL DEL FRENTE FARABUNDO MARTI PARA LA LIBERACION NACIONAL -FMLN-
1989	NOVIEMBRE	OFENSIVA DEL FMLN CONTRA EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE ALFREDO CRISTIANI BURKARD.

FUENTE: CASTRO MORAN, MARIANO, FUNCION POLITICA DEL EJERCITO SALVADOREÑO EN EL PRESENTE SIGLO, UCA EDITORES, SAN SALVADOR, 1984. OTROS DATOS, ELABORACION PROPIA.

Nosotros no creímos que el modelo económico neoliberal fuera siquiera a despegar, dada la situación de crisis económica, política, social y militar de finales de la década del 80. Pero, al parecer, a despegado, y en los diagnósticos gubernamentales y de los organismos financieros internacionales repetimos, creen que ya salieron del túnel.

El analista financiero del Mellon Bank que a mediados de la década del 80 se refería en el contexto de la recesión en los Estados Unidos a que algunos veían la luz al final del túnel y que él esperaba que no fuera un tren, sigue siendo una consideración a tomar en cuenta en el examen del largo plazo de la economía salvadoreña. Incluso Cammarota en una columna periodística (16) recuerda que algunos —economistas, probablemente— comentan en medio de la recesión actual de los Estados Unidos, que al menos, “gracias a Dios vieron el túnel”. Y ese recordatorio, sin nada de humorístico como lo presenta Cammarota, habría que hacérselo a los que consideran que la economía salvadoreña ya está en plena recuperación.

En 1991, el entonces Ministro de Hacienda Licenciado Rafael Alvarado Cano, en un discurso se refirió a la óptica errónea de aquellos que no queríamos ver la luz al final del túnel, a pesar de las evidencias de crecimiento que daban los indicadores económicos.

Tal vez sea un espejismo de ciertos planificadores y funcionarios gubernamentales el considerar una recuperación económica sostenida desde 1989, 1990 y especialmente de 1991 con la firma de los acuerdos de Paz en diciembre de ése año, ratificados en Chapultepec, México, en enero de 1992.

4.5.- Una idea del Ciclo Económico

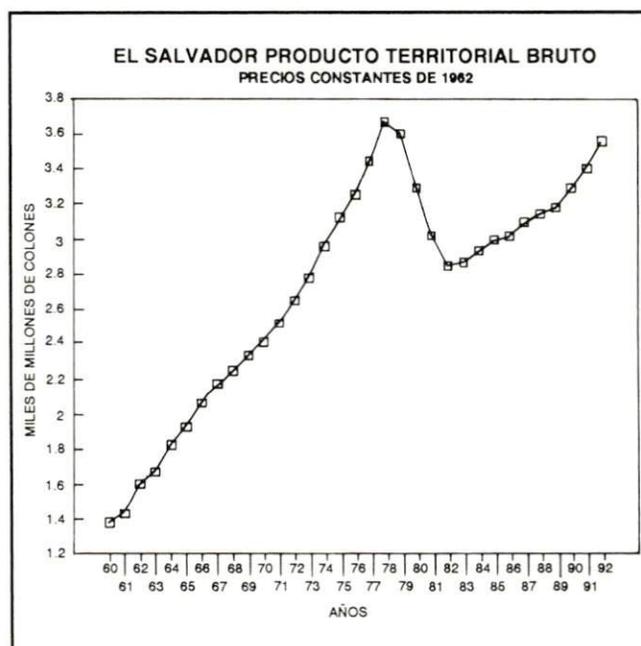
Es importante enfatizar para efectos de referencia teórica, que las crisis de la economía de mercado son cíclicas, y que por lo tanto, el haber salido convulsionalmente de la crisis de la década del 80 no significa que las crisis han desaparecido de la economía de mercado salvadoreña, sino que, digámoslo como hipótesis, se han desplazado en el tiempo.

Nos ha llamado la atención el que en los planteamientos de los planificadores del Gobierno no se

haga alusión a la crisis cíclica, ni al tratamiento del carácter oligopólico de la competencia en el mercado de la economía salvadoreña.

Y para nuestra hipótesis la fuerza ciega, que no depende en sentido estricto del cerebro de los planificadores, del ciclo económico depresivo de la década del 80 se abre camino hacia una época de auge en la década del 90; y en este contexto han caído con éxito relativo, las políticas económicas encaminadas a superar desequilibrios macroeconómicos con resultados duales apreciablemente insatisfactorios y satisfactorios.

Utilizando un solo indicador para mostrar una idea del desenvolvimiento cíclico de la economía, veamos la tendencia al depresiva en la década del 80 y progresivo en la década del 90 del crecimiento del Producto Territorial Bruto. (Véase Gráfico 1).



Recordemos una vez más, que ésa recuperación es cíclica, en una situación en que la economía es dependiente —por ejemplo, el impacto en la economía nacional es sensible con la reducción de los precios del café en el mercado internacional; a principios de esta década el café es todavía nuestro principal producto de exportación desde mediados del siglo XIX— y relativamente poco diversificada; y la economía es también concentrada oligopólicamente y para su reproducción genera mecanis-

mos que con una fuerza física producen inequidades notables —que se agudizan en épocas de recesión— entre la oferta y la demanda en el país más pequeño y densamente poblado de América Latina.

El crecimiento poblacional es sensible y el empobrecimiento es bastante generalizado y los mecanismos burocratizados y debilitados financieramente —a diferencia de los Estados Unidos, que soporta las recesiones con un relativamente sólido sistema de seguridad social— para la protección humana de la mano de obra desempleada o subempleada, e incluso para la empleada; son generalmente ineficientes para cubrir la demanda y por inducción es frágil el sistema político-social.

Desde luego que hay una serie de variables a considerar, que podrían relativizar, con mucho, nuestros pronósticos de que se trata de un desplazamiento en el tiempo de la crisis. Algunos considerarían nuestros pronósticos parcialmente negativos, aún cuando tengamos toda una historia de los problemas económicos de El Salvador que respalde nuestros argumentos.

Entre las variables que relativizarían significativamente nuestros argumentos estarían, por ejemplo: el contexto de solución política, el apoyo de la comunidad internacional, el evidente crecimiento económico.

Pero, como vimos, ya existen elementos de dudas sobre el crecimiento económico futuro y señales claras de desequilibrios macroeconómicos que en lugar de reducirse se han profundizado.

El fuerte apoyo financiero no será eterno, y más temporal será su resultado, si se invierten en programas burocratizadamente improductivos, y los de un régimen político que no desarrolle productivamente un nuevo concepto y orden social basado en la elevación a niveles superiores de retribución material y moral del trabajo nacional (17) lo que implica la transformación del marco de competencia oligopólica del mercado.

Necesitamos, en consecuencia un modelo económico alternativo, que sintetice la racionalidad del equilibrio de las variables macroeconómicas en el marco de la potencialización del trabajo nacional transformando los límites de la competencia oli-

gopólica del mercado y de una transformación empresarial y ética del Estado. ●

NOTAS

- (1) Véase Ministerio de Planificación, PROGRAMA ECONOMICO Junio 1989-Diciembre 1990.
- (2) Hernández, Carlos, "Sobre la Economía (Social) de Mercado: Las Medidas Económicas del Actual Gobierno" en COYUNTURA ECONOMICA, INVE-UES, Año IV, No. 27, Setiembre-Diciembre 1989.
- (3) GAES/MIPLAN, EVOLUCION ECONOMICA Y SOCIAL/INFORME ANUAL 1990/ POLITICA ECONOMICA Y SOCIAL 1991, GAES/MIPLAN, San Salvador, 1991.
- (4) La Prensa Gráfica, 28 de febrero de 1991.
- (5) La Prensa Gráfica, 4 de marzo de 1991.
- (6) La Prensa Gráfica, 30 de mayo de 1991.
- (7) La Prensa Gráfica, 17 de febrero de 1992.
- (8) El BCR, a través de la Gerencia de Política Económica, ha elaborado las cifras del Programa Monetario y Financiero de 1992, que es un instrumento de especial importancia para realizar el balance de la economía, no solamente de ése año. Banco Central de Reserva de El Salvador, Gerencia de Política Económica, PROGRAMA MONETARIO Y FINANCIERO DE 1992, Enero de 1992. Aprobado por el Consejo Directivo del BCR en sesión No. CD-4/92 del 30 de enero de 1992. Del mismo BCR existe un INFORME ECONOMICO 1991.
- (9) FUSADES, ¿COMO ESTA NUESTRA ECONOMIA 1991?, s.l., s.e., s.f.p.
- (10) Seguramente son pocos los países que tienen temporalmente resuelto el problema del déficit fiscal. Tal vez Japón y Guatemala podrían contarse entre los países de los cuales hemos tenido alguna noticia al respecto.
- (11) "Según nuestra idiosincrasia —expresa el Lic. Oscar Rubén Zelaya Lara— los salvadoreños tratamos de salir adelante

aprovechando cualquier ocasión que se presente; se recurre en infinidad de veces a formas negativas para no cumplir las leyes, inclusive para evadir los impuestos, en una cultura que se transmite de padres a hijos y hasta se aprende del vecino y los amigos (...) Y cuando se trata de evadir impuestos hasta se contrata al empleado que trabaja en Contribuciones para que le prepare la declaración de impuesto sobre la renta”.

Curiosamente el Lic. Zelaya nos indica que hay que evitar la politización de los temas, siendo estos temas los que deberían ser tratados con altura en la política nacional. Es muy probable que los valores de respeto al trabajo que nuestra población ha tenido, se hayan visto deteriorados por la idiosincrasia que generó una situación de inestabilidad como la del conflicto bélico en la década pasada. La Prensa Gráfica, 9 de julio de 1992. p. 9.

- (12) Ya para 1978 se gastaba más en salarios y sueldos del sector público que en los sueldos y salarios de la caficultura nacional. BCR, Matriz Insumo Producto de la Economía Salvadoreña 1978.
- (13) Véase “Acuerdos Sobre el Tema Económico y Social”, EL SALVADOR COYUNTURA ECONOMICA, INVE, UES, AÑO VII, No. 40, Enero-Febrero 1992.
- (14) El Doctor Francisco Roberto Lima, en una entrevista televisada por el canal 12, por ejemplo, dio datos sobre la reprivatización

de un Banco (de Desarrollo e Inversión), cuyas acciones se vendieron en dos días y señaló, si bien recordamos, que había sido adquirido por solamente 7 familias o grupos empresariales. La privatización del mencionado Banco se ha sometido a un nuevo proceso, después de —indicaba un analista— presiones de un organismo financiero internacional.

- (15) Ministerio de Planificación, PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL 1989-1994, s.e.,s.f.p., p.13.
- (16) Cammarota, “Desde EE.UU. con Humor”, El Diario de Hoy, 1992.
- (17) Para ciertos analistas el problema del desempleo, por ejemplo, se ha constituido ya en “el principal problema económico del país”. Sostienen, aunque no dan cifras globales que difícilmente se recaban, que el número de desempleados en el área urbana de El Salvador, creció de 487,774 personas en marzo de 1989 a 555,632 personas en marzo de 1992. Antes mencionaron que los hogares urbanos en situación de extrema pobreza aumentaron de 155,658 en 1990 a 161,737 en 1991 y los que se encontraban en situación de pobreza pasaron de 167,732 en 1990 a 184,017 en 1991, según cifras oficiales. Funes, Carlos Mauricio y Alexander Segovia, “Balance de la Economía Salvadoreña en 1991 y Perspectivas para 1992” en POLITICA ECONOMICA, Volumen I, Número 10, Diciembre 1991-Enero 1992