

## EL SALVADOR:

# CRISIS ECONOMICA, AJUSTE ESTRUCTURAL Y NECESIDAD DE NUEVAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO

Erick F. Castillo

### Introducción

Transcurrida la década de los años ochenta, y los primeros dos años de los noventa, la situación económica de El Salvador aparece caracterizada por la continuidad de la crisis. No sorprende entonces que los problemas económicos y sociales constituyan hoy en día un tema de preocupación a enfrentar por los diferentes sectores de la sociedad, en la etapa de posguerra.

Sin duda, en la crisis contribuyen los estragos dejados por el conflicto armado que le da a ésta una dimensión especial. Los graves desequilibrios de los sectores externo y financiero, y el desempleo, aparecen estrechamente asociados, y en el que cada uno de esos desequilibrios es expresión de una crisis más general, que los comprende y que se explica al menos en forma parcial por ellos.

La crisis en la economía ha motivado respuestas del gobierno en las "Políticas de Estabilización y Ajuste Estructural". En el transcurso de los últimos años ha crecido la insatisfacción de los sectores populares por los resultados concentradores de la aplicación de esas políticas, así como la preocupación por el grado de correspondencia de ellas con la naturaleza misma de la crisis.

Parece que no hay una comprensión sobre la naturaleza de la crisis, su relevancia y su profundidad. La evolución de la propia realidad viene abriendo interrogantes de diversa índole, tratando de comprender la realidad salvadoreña. En lo que son sus manifestaciones económicas, nadie duda que durante la década de los años ochenta han

representado para El Salvador, los peores indicadores y han llevado las cifras del ingreso por habitante a niveles que se tenían hace 25 años. Las tasas de desocupación de la población económicamente activa y la subutilización de la fuerza de trabajo no han tenido precedentes en la historia. Los salarios reales han sufrido descensos muy pronunciados, incidiendo en el deterioro en las condiciones de vida de amplias capas de la población. La deuda externa ha llevado a comprometer en alto grado el valor de las exportaciones, lo que ha acentuado las tendencias declinantes de la formación de capital y los niveles de actividad económica. Los desequilibrios financieros y las tasas de inflación han alcanzado niveles muy altos.

Si bien es cierto que en estos dos últimos años los principales indicadores macroeconómicos han mejorado, los amplios sectores de la población no han sentido los efectos, más bien los niveles de pobreza se han acentuado.

Es explicable entonces, que el tema de la crisis se constituya en el centro de preocupación, y que el pensamiento que se viene conformando respecto de ella se proyecte de modo general sobre los problemas del desarrollo económico y social.

Esta investigación trata de presentar un punto de vista sobre las perspectivas de los programas de ajuste estructural tendientes a revertir la crisis; y algunas estrategias y políticas alternativas que podrían adoptarse que apuntan hacia otros objetivos estratégicos, que propicien transformaciones y cambios en el marco de una política de desarrollo de largo plazo.

### 1. La Naturaleza de la Crisis.

Hay una tendencia a entender la crisis de El Salvador por los efectos de los factores externos y de tipo coyuntural. De acuerdo a esa idea han sido las tendencias recesivas de las economías capitalistas desarrolladas, sus problemas de desocupación y sus prácticas proteccionistas, las que han limitado la expansión del comercio mundial, debilitando la demanda de productos primarios y deteriorando la relación de precios de intercambio. Al mismo tiempo, por una deuda externa relativamente alta y dimensionada por el aumento de las tasas de interés. Hay pues, antecedentes objetivos para ubicar la crisis como expresión de ese conjunto de circunstancias adversas.

Algunos autores que comparten esta posición plantean que una vez superadas las bajas en la producción y desajustes macroeconómicos, El Salvador entrará en la ruta del crecimiento. Bastaría con seguir el ejemplo del Sureste Asiático fomentando las exportaciones no tradicionales para insertarse en el mercado internacional.

Aunque la experiencia histórica del Sureste Asiático muestra que la presencia de recursos externos fue vital para la transición, así como su habilidad para lograr transformaciones agrarias profundas previas a los esfuerzos del programa de exportaciones, transformaciones que están lejos de producirse en El Salvador a pesar de los acuerdos de paz.

La evidencia histórica de estos países tampoco muestra que hayan seguido una remoción rápida y total de las tarifas y cuotas de protección para la industria doméstica. Es hasta en los últimos años que se ha dado una progresiva liberalización de las importaciones, pero lenta y controlada. Más aún, estos casos muestran el papel decisivo que tuvo el Estado en todas las etapas del proceso de crecimiento en promover deliberadamente cambios por el lado de la oferta, a fin de adaptar sus economías a la situación internacional.<sup>1</sup>

Es indudable que las fases recesivas de la economía mundial parecen, proyectarse en forma negativa sobre las economías subdesarrolladas; pero hay que destacar un aspecto, y es que en la crisis de El Salvador hay mucho más que los

efectos coyunturales de la economía internacional y de los efectos del conflicto armado, para interpretarla como una crisis del patrón esencial de sus relaciones económicas externas y de sus raíces estructurales internas. El Salvador desde el tiempo de la colonia, ha tenido una estructura social piramidal, en la cual un pequeño grupo que se encuentra en la cúspide posee, administra y obtiene la mayor parte de la riqueza nacional y esto ha creado situaciones socio-político-económicas rígidas y estáticas que, han aniquilado el esfuerzo de superación del individuo y de la sociedad.

Es preciso entender que la crisis se explica en gran medida por sus raíces internas, de larga gestación que en última instancia tienen que ver con todo el estilo de desarrollo capitalista que ha prevalecido en El Salvador. En ese marco, la agudización de la crisis se preveía a fines de los años setenta, por las tendencias externas y el inicio del conflicto armado, es la crisis precipitada, mas no ocasionada enteramente por esos procesos.

Ante una comprensión incompleta de la naturaleza de la crisis parece que son insuficientes las políticas de "Ajuste Estructural" para afrontarla. Su misma conformación involucra un supuesto de transitoriedad, de las adversidades externas e internas de tipo económico y político, para mientras se vuelvan a la normalidad. Lo esencial de sus contenidos es explicado por la atención prioritaria que atribuyen a los desequilibrios de la balanza de pagos, buscando combinar una renegociación de la deuda con el máximo estímulo a las exportaciones y, por otro lado, las acciones respecto de variables internas que inciden en las cuentas externas, como es el caso de la reducción del gasto público y la contracción de los salarios reales.

Las políticas de ajuste estructural parten también de un diagnóstico en el cual las economías de los diferentes países habrían encontrado límites al crecimiento, debido a la ineficiente asignación de los factores de la producción, causados por la interferencia estatal en los mecanismos de mercado.

Ciertamente, la incorporación adicional de re-

<sup>1</sup> Silvio de Franco. "Desarrollo y Orientación Hacia Afuera. Sumatoria de una Nueva Panacea". Banco Centroamericano de Integración Económica. Cuadernos de Economía y Finanzas. Honduras 1980. p.11-12

cursos productivos ya no basta o no es posible como medio para aumentar la producción. La canalización de magnitudes crecientes de ahorro hacia el servicio de la deuda externa, el agotamiento de la frontera agrícola y la demanda, por los nuevos procesos productivos, de mano de obra intensiva en conocimientos; llevan a la conclusión de que el progreso económico depende cada vez más de transformaciones cualitativas en la utilización del ahorro, la tierra y el trabajo. La estrechez de los mercados internos y la globalización de la producción mundial ya sea que los países la acepten voluntariamente o a cambio de "entendimientos" en otras áreas favorece también la búsqueda de la eficiencia y el mejoramiento de la productividad.<sup>2</sup>

Los organismos financieros externos pareciera que a veces ignora los requisitos teóricos para que la liberalización y la apertura comercial conduzcan a la asignación óptima de los recursos. Asimismo, hacen caso omiso de la experiencia de los países de la Cuenca del Pacífico más exitosos y en los cuales un dirigismo, detallado y eficazmente ejercido, ha caracterizado su experiencia de desarrollo.<sup>3</sup>

El punto central es el contexto en que se dan las necesidades de "ajuste estructural", en una economía de mercado dependiente y oligopólica que en su modelo de funcionamiento, no posibilita la canalización del excedente económico, dirigido a una expansión de la división del trabajo. Contraen la demanda de bienes de consumo de una población que en su mayor porcentaje, no alcanza a subsanar los gastos mínimos en alimentación.<sup>4</sup>

En el tiempo transcurrido desde su implantación, los Programas de Ajuste Estructural vienen mostrando en general, cierta duda para resolver los problemas de los sectores populares. Si bien han habido signos positivos de recuperación en los niveles de actividad de la economía nacional, estos no se han revertido en superar las necesidades sociales; porque no se están enfrentando los problemas estructurales de fondo.

A la luz de la experiencia recorrida, no es difícil anticipar que la eficacia de tales políticas, depen-

derán del grado en que se las conciba articuladas con las raíces estructurales y no sólo coyunturales de la crisis. Si no hay congruencia entre la concepción del "ajuste estructural" y la real naturaleza de la crisis, es previsible anticipar su fracaso. En algún sentido, la crisis económica pone en evidencia una crisis también de lo que en términos generales se ha considerado como el "Pensamiento Económico Latinoamericano".

Desde distintos ángulos, termina por advertirse así la crisis de todo un esquema de relaciones económicas internacionales, manifestada tanto en el plano de las corrientes reales de comercio como en el plano de las relaciones financieras.

## 2. Las Perspectivas de Exportación del País.

La reversión de las tendencias que hace algunos años parecieron apuntar a nuevos esquemas de división internacional del trabajo, mediante el "redespliegue industrial" y otras formas de transferencia de actividades desde los países centrales al mundo subdesarrollado, así como el proteccionismo que ha pasado a caracterizar sus políticas, han dejado perspectivas muy poco promisorias para las exportaciones del país, e igual ocurre, por otras razones, con las perspectivas de los flujos financieros.

Entre tanto, diversos análisis parecen apuntar a un conjunto de factores como los procesos más probables en la configuración del marco externo futuro. Destacan entre ellos: a) unos pronósticos muy cautelosos respecto del crecimiento de las economías industrializadas, la recesión de los Estados Unidos en estos momentos da pauta para ello; b) una valoración de los cambios tecnológicos en marcha en el sentido de que debilitarán las ventajas comparativas del país en el plano internacional, tanto los que derivan de los menores niveles de salarios como de su dotación de recursos naturales, limitando la dinámica potencial de sus exportaciones y c) una mayor demanda de recursos financieros en el interior de las propias economías capitalistas desarrolladas y de Europa del Este, disminuyendo su interés por la colocación de fondos en el exterior en los países subdesarrollados como el nuestro.

2 Solís, Ottón: "Programa de Ajuste Estructural en Costa Rica. Algunas Lecciones para El Salvador". Seminario de CENITEC, Junio de 1991. Pag.1-2.

3 Ibid.

4 INVE. "Modelo Económico y Solución Política en El Salvador". En El Salvador Coyuntura Económica. Boletín Informativo y Análisis Económico. Año V, No. 30 mayo-junio de 1990. p.13.

Los dos primeros elementos mencionados involucran un pronóstico muy poco alentador respecto de las exportaciones de nuestro país hacia los países industrializados, ya se trate de productos primarios o de manufacturas. En efecto, aún haciendo a un lado las consecuencias de las políticas proteccionistas, otros factores objetivos apuntan a una creciente reducción de esos mercados potenciales, así como el debilitamiento de las "ventajas comparativas" en la división internacional del trabajo.

De hecho, los productos primarios o con escaso grado de elaboración representan alrededor del 80% del valor de las exportaciones totales, respecto de los cuales se despliegan campañas sistemáticas para disminuir su consumo en los países desarrollados.

El panorama comercial no ofrece perspectivas favorables más aún si consideramos que en el entorno internacional se están consolidando los bloques económicos y que ante la adhesión al GATT, los desequilibrios por regiones y socios comerciales pueden ampliarse.<sup>5</sup>

Debe tomarse en cuenta los efectos previsibles de los nuevos desarrollos tecnológicos, particularmente en materia de biotecnología y de microelectrónica. Según se sabe, la biotecnología proyecta un amplio campo de aplicaciones en la agricultura y la agroindustria, así como en la energía, la salud, la minería, la preservación y el mejoramiento del medio ambiente. Se estima que muy pronto se estará en la fase de utilización masiva de plantas transformadas de maíz, trigo, arroz, soya, tomate, caña de azúcar y algodón.<sup>6</sup>

Actualmente se realiza la fabricación de edulcorante a partir de maíz, lo que explica, en parte, que Estados Unidos haya reducido la cuota de importaciones de azúcar de caña. Todo lo cual sugiere que la biotecnología podría permitir a los países industrializados la sustitución por producción propia de numerosos productos primarios que ahora importa.

Las biotécnicas de fermentación amplían sustancialmente la capacidad de producción de proteínas mediante microorganismos cultivados en fermentación. En la ganadería se abren posibilidades en materia de mejoramiento de razas y sanidad animal, con el uso de nuevas vacunas de origen biotécnico y el avance de la inseminación artificial mediante la "transferencia de embriones vacas portadoras".<sup>7</sup>

Por otra parte, el desarrollo de la microelectrónica y las posibilidades que ofrece la automatización de una diversidad de procesos productivos tenderán a frenar la transferencia de líneas de producción, o de partes de ellas, a países que ofrezcan el incentivo de una mano de obra barata. Su utilización se extiende paulatinamente a la agricultura (irrigación, control de cultivos), los servicios (bancarios, de seguros, de transporte) y la industria (robots y máquinas de control numérico en una diversidad de procesos industriales).<sup>8</sup>

### 3. El Problema de la Deuda Externa.

Para el año de 1991 la deuda externa de El Salvador alcanzaba los 2221 millones de US\$ o sea 3.5 veces el valor de las exportaciones de ese año, los compromisos del servicio de la deuda (US \$496.4 millones) absorbió casi el 80% del valor de las exportaciones, o sea, un porcentaje que es muy superior al nivel crítico calculado para nuestro país y que es del 15%, así como el porcentaje máximo reconocido por el SELA como compatible entre los requerimientos de renegociación de la deuda por parte de los organismos acreedores y las posibilidades de reactivación económica de los países de América Latina, que es del 20%.<sup>9</sup>

El análisis de las cifras referente al desarrollo de la deuda externa de América Latina y América Central, revela el hecho de que esta deuda contiene un automatismo de crecimiento independiente de la disposición de la Banca Privada o de las entidades públicas de financiamiento, de facilitar créditos correspondientes al aumento de la deuda.<sup>10</sup>

5 Chorro, Miguel Antonio. "Teoría y Política Económica de Ajuste Estructural en El Salvador". En El Salvador: Coyuntura Económica, Boletín Informativo y Análisis Económico. Año V, No. 31, julio-agosto de 1990. p.18.

6 Vuskovick, Pedro. "La crisis actual y el futuro de América Latina" Centro de Investigación y Docencias Económicas (CIDE). Economía de América Latina, 1988. p.16

7 Ibid.

8 Ibid. p.17

9 Rivera Alemán, Carlos. "Crisis, Neoliberalismo y Deuda Externa en El Salvador". En El Salvador: Coyuntura Económica. Boletín Informativo y Análisis Económico Año V, No. 33, Nov.- Dic. 1990. p.11.

10 Hinkelammert, Franz J. "La Deuda Externa de América Latina. El Automatismo de la Deuda". DEI, Costa Rica, 1988. p.23.

En América Central, sigue funcionando con este automatismo de la deuda, un financiamiento adicional que cubre el saldo negativo de la balanza comercial. Esto se explica tanto por razones políticas como por razones estructurales de las economías. El resultado de este saldo negativo de la balanza comercial, es un aumento mayor de la deuda.<sup>11</sup>

Es importante indicar que el crecimiento de la deuda no ha correspondido con tendencias crecientes de las exportaciones, ni han coincidido con ascensos de las tasas globales de acumulación de capitales, lo que si se ha producido han sido aumentos en la fuga de capitales sobre todo en la década de los ochenta. En los procesos de renegociación realizados hasta ahora, han estado ausentes fórmulas que abran perspectivas reales de solución del problema; en las renegociaciones más exitosas, lo que se ha logrado es sólo postergarlo.

A la par que la deuda externa se ha acumulado, la ayuda en concepto de donaciones y transferencias privadas ha aumentado durante la década de los ochenta, elemento que dimensiona la fragilidad de nuestra economía. La ayuda externa en El Salvador ha dejado de ser un elemento complementario al esfuerzo interno, y se ha convertido en parte constituyente y constitutiva del funcionamiento de la economía salvadoreña. En realidad, la importancia de esta ayuda es tal, que sin ella la crisis económica y particularmente los desequilibrios internos y externos estarían totalmente fuera de control. De hecho, la dependencia de la ayuda externa y las transferencias alcanzan niveles tan altos, que una reducción sustancial de las mismas puede provocar cambios fundamentales en la estructura económica.<sup>12</sup>

#### 4. La Crisis de un Estilo de Desarrollo.

La raíces internas de la crisis, tienen que ver con el patrón esencial de desarrollo que ha predominado en las últimas décadas, entre otros, por los procesos de concentración de desigualdad, de estructuración incompleta del sistema productivo. La crisis sería así el resultado, a la vez, de factores externos e internos, de circunstancias coyunturales y problemas estructurales.

Se debe reconocer que las altas tasas de crecimiento económico logradas en el auge del proceso de sustitución de importaciones, no fueron suficientes para llegar a conformar estructuras económicas que aseguraran una dinámica propia y sostenida de desarrollo, ni para superar pronunciadas heterogeneidades económicas y sociales, ni para asegurar empleo productivo a la fuerza de trabajo y su crecimiento, ni para resolver los problemas sociales.

El proceso de sustitución de importaciones configura una herencia que limita la capacidad de respuesta inmediata a los desafíos de la crisis y condiciona los caminos del desarrollo futuro: una herencia que se expresa en los déficit en las condiciones de vida de amplias capas de la población, en la persistencia de elevados grados de concentración social del ingreso, en altos niveles de desempleo y sub empleo de la fuerza de trabajo, en las pronunciadas heterogeneidades de las estructuras productivas y en la escasa integración interna del sistema económico nacional.

Desde otro ángulo, las modalidades del desarrollo y en particular de la industrialización, forjaron estructuras productivas con escaso grado de integración interna así como atrofiadas en su proyección a la producción de bienes de capital y otros componentes industriales.

En suma, una herencia de concentración y heterogeneidades productivas de desempleo y sub empleo, de desigualdades económicas y sociales extremas, de alta vulnerabilidad y dependencia externas, de incapacidad del sistema económico para generar una dinámica propia de crecimiento y desarrollo. Y ello no sólo como comprobación estática, de datos y estructuras, sino como relaciones y fuerzas dinámicas que tienden a perpetuarlas y profundizarlas: unas dinámicas de concentración, de desigualdad, de extranjerización.

Cuando se encara la crisis, nadie podría ignorar o subestimar el antecedente de tales problemas. Pero difieren las formas en que se entiende su relación con la crisis misma y, en consecuencia, difieren las respuestas ofrecidas a ella.

<sup>11</sup> Ibid. p.29

<sup>12</sup> Segovia, Alexander. "Límites y Dilemas de la Política Económica en un país en Guerra: caso El Salvador". En Revista Realidad Económico y Social, UCA, Año 1 No. 6. Nov.Dic. 1988. p.473.

Para algunos, se trata de un conjunto de problemas que existen además de la crisis, de modo que se enfrentaría hoy un doble desafío: actuar frente a la crisis como cuestión inmediata y nueva, y combinar esa acción, decidiendo las ponderaciones y secuencias que correspondan, con otras acciones complementarias que se propongan corregir gradualmente los desajustes estructurales de origen más remoto.

Para otros, aquellos problemas forman parte de la esencia misma de la crisis; ésta es la manifestación extrema de ellos, precipitada o agudizada pero no determinada por las situaciones coyunturales. Y, por lo tanto, las políticas para encarar la crisis no podrían ser eficaces si no incorporan desde ahora -en el diseño de una sola estrategia- las acciones encaminadas a corregir los desajustes estructurales en su propia base.

Por cierto, las respuestas que se sugieren no son siempre tan explícitas ni tajantes como para situarlas claramente en uno u otro entendimiento. En algún caso, tampoco guardan una coherencia estricta: en sus elementos de "diagnóstico" aparece en forma reiterada la conclusión de que se asiste al agotamiento del "modelo de crecimiento" o "estilo de desarrollo" que ha predominado y que se impone su reconsideración. Sin embargo, en lo inmediato preconizan políticas transitorias a las que se pide no olvidar los objetivos de desarrollo, pero respecto de las cuales tampoco colocan a los desajustes estructurales como el centro principal de su atención.

En la medida en que la visión se identifique más con la segunda posición, la crisis actual asume una dimensión histórica mayor y más profunda. Su misma cronología termina por ser apreciada de modo distinto; el modelo de desarrollo, como tal, entró en crisis en la década de los setenta, y si no se desencadenaron entonces, las manifestaciones plenas de esa crisis fue porque las postergaron, primero, una expansión muy pronunciada del comercio exterior y, luego, el crecimiento de los flujos externos. Con base en esta visión, los factores externos, desde la década de los años setenta contribuyeron a postergar una crisis estructural que comenzaba a manifestarse plenamente, la guerra y reversión de esos signos cumplió la función de precipitarla abruptamente.

Visto en una perspectiva global, se aprecia que

el proceso económico que precedió a la crisis se caracterizó, primero, por una estrategia económica que privilegió las posibilidades de un mercado interno muy concentrado, en los que el poder de compra era ejercido por los sectores altos y medios de ingreso, con demandas altamente diversificadas que se satisfacían mediante importaciones y, en fecha más reciente, por la inclinación a una creciente apertura que busca reorientar el aparato productivo interno hacia los mercados externos. Probablemente, ni uno ni otro de esos rasgos puede proyectarse como eje de las estrategias actuales y futuros.

El patrón esencial de desarrollo e industrialización que ha prevalecido en las últimas décadas, involucra de hecho la condición de una creciente concentración del ingreso en los estratos de ingreso más alto y en los tramos superiores de las "capas medias". Sólo merced a esa concentración podían funcionar estructuras económicas que reproducían las de economías que habían alcanzado niveles de ingreso medio más elevados, es decir, se construían estructuras productivas que guardaban mucha más correspondencia con el grado de concentración del ingreso que con el nivel medio del mismo. El patrón industrial se asoció así en forma estrecha con la distribución del ingreso; tuvo como referencia inicial una distribución muy concentrada y requirió con posterioridad el mantenimiento de un alto grado de desigualdad, aunque cambió su forma: aumentaron su participación las capas sociales que se situaban en lo inmediato por debajo de los ingresos más altos, ampliando el poder de compra para las industrias de bienes de consumo duradero, pero lo hicieron en desmedro de los estratos más pobres y no de las capas situadas en la cúspide de la pirámide distributiva.

La acentuación de la regresividad de la distribución ha constituido un factor de presión constante hacia formas más autoritaria de gobierno y el origen del conflicto militar. Hoy día, la misma preocupación sigue siendo válida, pero comienza a percibirse un hecho nuevo, en el sentido de que se hacen patentes límites propiamente económicos a esa regresividad: la dinámica originada en la acentuación de las desigualdades parece encontrar una frontera más allá de la cual deja de cumplir la función de agregar nuevos estímulos a la expansión y diversificación de la economía interna y se transforma, por el contrario, en un obstáculo a la

transforma, por el contrario, en un obstáculo a la continuidad del crecimiento. Con base en esta perspectiva, se justificaría decir que la crisis económica es también, en gran medida, una crisis de desigualdad y, por lo mismo, habrá que referir a esa desigualdad una de las grandes reorientaciones estratégicas que configuran las opciones del futuro.

### 5. Hacia Nuevas Estrategias y Políticas de Desarrollo

En diversas oportunidades, la discusión sobre las estrategias de desarrollo se ha centrado en torno a la alternativa entre un crecimiento "hacia afuera", que privilegie el esfuerzo exportador, y un crecimiento "hacia adentro", que busque apoyarse principalmente en las potencialidades del mercado interno. Hoy día, factores tanto económicos como políticos han reducido en grado considerable el ámbito de estas opciones.

Aunque los programas de ajuste estructural y la reconversión industrial, eje básico del mismo, son necesarios, no se puede mantener una dinámica de crecimiento desarticulada e inoperante en términos de crecimiento sostenido, ni tampoco avanzar con plantas productivas con orientación concentradora y que no satisfaga las demandas productivas con beneficios sociales; lo que si es conveniente es entablar una coherencia entre integración y desarrollo regional, con la gradualidad y selectividad de la reconversión industrial.

La reconversión debe estar en función de reducir las grandes brechas que se han mencionado, y de la eliminación de las distorsiones del mercado con regulación estatal. Los monopolios, la no atención del mercado interno, la preferencia por la producción para estratos altos con patrones de consumo importados, son los puntos a discutir para insertar a la reconversión industrial en una estrategia de desarrollo alternativo.<sup>13</sup>

La combinación de esfuerzos exportadores con otros de sustitución de importaciones, bajo el

esquema que éstas han asumido, no parece conducir a configurar un sistema de intercambio equilibrado, entre otras razones, porque las industrias "sustitutivas" generaron demandas derivadas de importaciones significativas.

A la luz de las circunstancias actuales, sería inútil rehuir la definición de un criterio estratégico refugiándose en la afirmación convencional de que no hay antagonismo, sino más bien complementariedad entre sustitución de importaciones y promoción de exportaciones. El que ambos no sean excluyentes no exime de la necesidad de optar por un eje estratégico determinado. Además en los hechos, las políticas de ajuste estructural en la práctica siguen favoreciendo una orientación de claro signo exportador y, en función de ella, justifican acciones que, también en los hechos, contraen los mercados internos.

Las posibilidades de superar la crisis económica del país en el futuro, está en función directa de los avances que se logren en el ámbito político, y en los esfuerzos encaminados a lograr un mínimo de consenso alrededor de un proyecto económico.<sup>14</sup> Existe la necesidad de diseñar un paquete alternativo de política, que tome en cuenta las características específicas de la economía salvadoreña, así como las limitaciones expuestas por la situación social y política; El Salvador necesita un conjunto de políticas que sea técnicamente factible y políticamente defendibles, lo cual implica tomar en cuenta de manera explícita, la distribución de los costos del ajuste y la problemática de la distribución del ingreso.<sup>15</sup> En ese proyecto económico habrá necesariamente de situar la demanda interna como un factor dinámico esencial. Debe haber una incorporación explícita, dentro de los programas de ajuste, de la atención de los grupos vulnerables, aparte de las políticas nacionales de nutrición, salud, educación y vivienda; también podrá reforzarse esta área con acciones conjuntas de los países Centroamericanos en la consecución de recursos financieros externos, en el suministro de determinados insumos materiales y técnicos requeridos en cada sector.<sup>16</sup>

13 Chorro, Miguel Antonio. Op. cit. p.14

14 Segovia, Alexander. Op. cit. p.474

15 Segovia, Alexander. "Los Desequilibrios Macroeconómicos de El Salvador. Bases para una Política de Estabilización de Consenso" CENITEC, Política Económica, Vol. I, No. 6 Abril-Mayo de 1991. p. 26.

16 Fuentes K., Juan Alberto. "¿Hacia un Ajuste Estructural con Integración en Centro América?" Documento de Trabajo del Departamento de Economía. UES p. 33.

Economías pequeñas como la Salvadoreña, no deben ser objeto de ajuste del sector externo vía enfoque monetarista, porque éste no incluye en su estructura analítica a factores claves como la concentración de la base exportable, la elasticidad ingreso para importaciones, la trunquedad del aparato productivo, el contexto político, el ambiente propicio para las inversiones, ni el poder de compra interno. Aparte de que no hay un estudio sobre los efectos colaterales de la política cambiaria, ni de los impactos negativos que puede ocasionar el ajuste global en otros sectores que no lo necesitaban.<sup>17</sup>

Resulta insoslayable la necesidad de constituir en eje fundamental de nuevas estrategias de desarrollo que lleve a una reorientación del esfuerzo productivo en función de las necesidades y demandas básicas del conjunto de la población, lo cual vendría a tener no sólo un significado social, sino también, el de una propuesta en su esencia, económica. La función dinámica se trasladaría así a los mercados internos masivos, en lugar de la demanda externa o la de los reducidos grupos internos de altos ingresos, con consecuencias potencialmente muy importantes sobre la intensidad y modalidades del crecimiento, y con proyecciones significativas sobre la estructura y funcionamiento del conjunto del sistema productivo.

Ello supone, cambios progresivos en la distribución del ingreso; pero involucra también varias otras transformaciones como condición de eficacia de una estrategia de esa naturaleza.

En primer lugar, por la correspondencia que en definitiva tiene que darse entre las formas de distribución del ingreso y la estructura productiva. De hecho, la estructura productiva actual, corresponde a una distribución muy concentrada del ingreso y las demandas de consumo que de ellas se derivan, o sea, una capacidad productiva construida para la desigualdad y, de modo similar, un cambio en la distribución del ingreso no adquirirá significación real más que en la medida en que se transforma, en consonancia con ella, la composición del flujo de producción y en consecuencia la conformación del acervo productivo. Los desfases entre uno y otro proceso implican desajustes que han incidido en el mercado.

En segundo lugar, es preciso tener en cuenta que la forma de distribución del ingreso no es una variable autónoma, sino que depende, a su vez, de otros rasgos de la estructura productiva, como ocurre con los grados de monopolización y con las heterogeneidades (de productividad y de ingreso) intersectoriales e intrasectoriales. Una relación no necesariamente unívoca, aunque en los debates sobre el desarrollo reaparece con frecuencia la controversia sobre si es la concentración del ingreso la que determina la estructura productiva, o es el patrón básico de acumulación el que en definitiva lleva a esos grados de concentración.

Hacia el futuro, la reversión del signo de la dinámica concentradora que va exhibiendo el desarrollo a partir de la crisis actual, representa no sólo un proyecto socialmente más deseable, sino una condición para la reactivación inmediata y para rescatar nuevas tendencias de largo plazo de crecimiento y desarrollo.

Por lo expuesto, una redistribución progresiva del ingreso supone más que una política redistributiva, ya que los resultados de éstas dependen de que se impulsen políticas que le sean concordantes en el plano de la producción, de las inversiones e incluso en la propiedad, y también las necesidades para encarar con eficiencia esa fase intermedia de desajuste temporal, entre la composición de una demanda que surge de la nueva distribución del ingreso y la composición de una oferta, que sigue condicionada en alto grado por la vieja estructura productiva.

La estrategia señalada, no puede entenderse como excluyente de una ampliación complementaria de las relaciones económicas externas. Lo que si ocurre es que, en los marcos de una estrategia que privilegie la atención a las necesidades y demandas del conjunto de la población nacional, el tema de las exportaciones queda planteado de otra manera; no en los términos de qué función dinámica pueda cumplir la demanda externa, sino cuáles son los mínimos de capacidad para importar, indispensables para sustentar un nuevo estilo de desarrollo que reconoce prioridad a ese tipo de demanda interna. Planteándolo así, con toda probabilidad no deja de representar la exigencia de un crecimiento apreciable de las exportaciones, incluso si entre tanto se alcanzaran soluciones idóneas al problema de la deuda.

17 Chorro, Miguel Antonio. Op. cit.p.16.

La superación de esa crisis de las relaciones económicas externas depende de una ampliación sustancial de la diversificación geográfica de las corrientes de una articulación exterior, es decir, una articulación creciente en el ámbito Centroamericano, un impulso al comercio con los países Latinoamericanos, y los esfuerzos por la vía de la integración.

Pero sobre todo el esfuerzo debe hacerse a nivel de esta región, debe impulsarse una estrategia de bloque que active la agroindustria centroamericana aprovechando las diferencias y complementariedades, que se manifiestan en los diversos aparatos productivos. Esta urgencia también se plantea, para nuestro caso, porque se necesita establecer una política de seguridad alimentaria, y porque se ha caído en déficit comercial en el intercambio centroamericano.<sup>18</sup>

En un mundo transnacionalizado, que busca agrupamientos económicos y políticos, incluso de grandes potencias (Mercado Común Europeo), estas pequeñas entidades económicas de la periferia cada vez tienen menos vigencia económica y políticas como unidades independientes y separadas dentro del concierto internacional. Las experiencias anteriores de integración no hicieron más que reproducir en forma ampliada, las deformaciones y las estructuras dependientes de estas economías. Una nueva inserción regional en el mercado mundial con un sentido transformador de estas economías, diversificando su dependencia y ampliando los vínculos económicos ofrecen nuevas posibilidades para la región.<sup>19</sup>

Específicamente, en el campo de la deuda externa existen amplias posibilidades de cooperación regional, que contemplen acciones o posiciones conjuntas que pueden funcionar como marcos generales dentro de los cuales den acciones y renegociaciones nacionales. Para movilizar recursos internos no debe desconocerse el potencial que representaría tener un mercado centroamericano de capitales.<sup>20</sup>

No es difícil anticipar que la integración Centroamericana está llamada a constituir un componente importante de cualquier estrategia de desarrollo, y ello no sólo en función de esa necesidad de diversificar la composición geográfica de las relaciones de comercio, sino también un reque-

rimiento para que Centroamérica pueda enfrentar los desafíos tecnológicos del futuro.

Los aspectos que se acaban de introducir sugieren una redefinición estratégica del desarrollo del país de grandes alcances, en consonancia con la dimensión de los desafíos que ha abierto la crisis.

Merece destacarse, la contradicción que envuelve una política económica global aplicada a una realidad en la que se reconoce el rasgo predominante de una elevada heterogeneidad estructural, contradicción tanto más manifiesta cuanto más "liberal" y "monetarista" ha sido la inspiración de la política económica en práctica. Es así como, por ejemplo, una activa política agrícola (de crédito, asistencia técnica, provisión de insumos, mecanización) promueve eficazmente el desarrollo de los estratos de agricultura comercial, pero apenas alcanza a favorecer a grandes masas de productores campesinos, ilustración que se reproduce en términos parecidos en relación con otros sectores de actividad.

De este modo, la política económica enfrenta no sólo grandes tareas generales en el marco de nuevas estrategias de desarrollo, sino también el desafío de declinar su carácter global en favor de políticas diferenciadas, que las aproximan a la heterogeneidad estructural de la realidad a que se aplican, y a la necesidad de abrir cauce a procesos de rápida atenuación de tales heterogeneidades.

Las políticas actuales "de ajuste estructural" se inclinan por la no participación del Estado y de no interferencia amparadas en el "libre funcionamiento del mercado". Hoy en día, esa actitud resulta contradictoria con los desafíos que plantea la reconstrucción del país, la crisis y los requerimientos futuros del desarrollo que, por el contrario, suponen la recuperación y fortalecimiento de la capacidad de conducción de la economía sustentada, entre otras cosas, en el funcionamiento del sistema de planificación.

Como bien lo plantea René Villarreal: no es un Estado más grande lo que se requiere sino más eficaz, permitiendo a los demás agentes desempeñar el papel que le corresponde, lo cual implica una política de racionalización de la participación del Estado en la economía. Este enfoque ratifica la confianza en el sector privado pero considera

18 Chorro, Miguel Antonio. Op. cit. p.18

19 Gorostiaga, Xabier. "La Geopolítica de la Crisis Regional". Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. Managua, 1988. p.27-28.

20 Fuentes K., Juan Alberto. Op. cit.p.31.

que su florecimiento es más prometedor cuando ocurre en coordinación con el sector público.<sup>21</sup>

La misma conclusión queda avalada también, por el reconocimiento de un proceso de continuo desgaste y creciente ineficacia de los instrumentos convencionales de la política económica. Las tendencias de la concentración económica y la fuerte gravitación alcanzada, por las empresas trasnacionales, han debilitado en gran medida la capacidad de instrumentos tradicionales de acción pública, sin el contrapeso tampoco de un funcionamiento más eficaz de las "fuerzas del mercado". Las políticas de precios encuentran grandes dificultades en el marco de crecientes dominios monopólicos.

Frente a la crisis y a los requerimientos de nuevas estrategias de desarrollo, la planificación surge de nuevo como una condición necesaria, tal vez con dificultades relativamente mayores que las enfrentadas cuando se la preconizó en otras circunstancias. Tales dificultades son subjetivas y objetivas porque ha habido, entretanto, toda una prédica que ha buscado "satanizar" lo que han sido las experiencias anteriores de la planificación, atribuyéndole consecuencias que estaban en la naturaleza propia de los esquemas de desarrollo que se impulsaba, más que en su expresión instrumental, y porque, donde las prácticas neoliberales se han impuesto, ha habido un retroceso institucional que dejan abierta la tarea de reconstruir los mecanismos y las prácticas de acción estatal.

## 6. Reflexión Final.

La situación actual de El Salvador, con la finalización del conflicto y con demandas económicas y sociales acumuladas sobre todo en las zonas conflictivas, hacen necesario el reemplazo de las políticas de ajuste actualmente en práctica, por unas políticas económicas alternativas, que apunten hacia otros objetivos estratégicos, es decir, no sólo políticas "reactivadoras" tal como las propuestas en el Plan de Reconstrucción Nacional, sino también de inicio de transformaciones y cambios en el marco de una política de desarrollo de largo plazo.

Es clara la ausencia de un trabajo sistemático sobre lo que podrían ser el significado y algunos de los contenidos específicos de dichas políticas

alternativas, siendo el área temática muy insuficiente en el contenido de esta pequeña investigación.

Se trata, sin embargo, de una discusión necesaria en el futuro Foro de Concertación Económica y Social; cuanto que la crisis actual se identifica con el agotamiento de lo que son las políticas de desarrollo que han estado en vigencia, y que, de modo general, se las puede referir a dos concepciones básicas: la que se simboliza en el "desarrollismo" y la del proyecto "neoliberal".

El fracaso de la primera, y las serias dudas sobre la efectividad de las segundas, sugiere la inconveniencia de adoptar en las condiciones de hoy esas experiencias: el desarrollismo se mostró incapaz de realizar un crecimiento equilibrado, autosostenido y estable en condiciones de menor desigualdad en los patrones distributivos y de bienestar social y esa incapacidad se expresaba en graves y crecientes desequilibrios financieros; por otra parte, el neoliberalismo ha demostrado su incapacidad, en los países donde se ha puesto en práctica, para conducir desde el ámbito financiero, a una nueva organización económica.

En los últimos años, la manifestación abierta de la crisis ha extendido aún más algunas de las herencias negativas de largo plazo y ha sumado otras no menos significativas. No se trata sólo de restablecer dinámicas de crecimiento tal como está sucediendo actualmente con el comportamiento de las variables macroeconómicas, sino de salvar retrocesos y de hacerse cargo de enormes déficit sociales acumulados, y ello cuando no se ha logrado tampoco contener desequilibrios macroeconómicos que se constituyeron en el tema principal de las políticas económicas de corto plazo.

Desde otro ángulo, es preciso tener también en cuenta que en el curso de esa acumulación de "herencias" desde fuentes remotas y próximas, la propia capacidad de conducción económica se puede desgastar rápidamente. La interrelación entre esas distintas manifestaciones, tiende a crear condiciones de gran inflexibilidad para el diseño y la práctica de la política económica, de modo que los empeños para corregir algunas suelen repercutir de manera adversa sobre las otras, y los instrumentos convencionales de la política económica tienden progresivamente a perder eficacia. ■

21 Villareal, René. "La Contrarrevolución Monetarista, Teoría, Política Económica e Ideología del Neoliberalismo". Fondo de Cultura Económica. México. p. 277.