

# TEORIA Y POLITICA ECONOMICA DEL AJUSTE ESTRUCTURAL EN EL SALVADOR

Miguel Antonio Chorro

## INTRODUCCION

El Modelo Económico del Gobierno de ARENA es predominantemente Neoliberal, muy a pesar de que el Gobierno lo considera como Economía Social de Mercado. Para exponerlo y entenderlo lo abordaremos desde dos ángulos:

- a) La Teoría que lo Sustenta.
- b) La Política Económica en Acción.

A más de un año de gobierno el avance del neoliberalismo parece seguro pero no así viable en términos de los objetivos generales de toda política económica, ni mucho menos en términos de la satisfacción de las necesidades básicas de las mayorías populares. Por eso la necesidad de evaluar la estrategia de desarrollo de los grupos dominantes y por eso más que todo, la necesidad de plantear los criterios generales de una estrategia alternativa.

En lo económico el neoliberalismo se compone del ajuste estructural, de la reconversión industrial y de la apertura comercial y en lo político en la instauración de la Nueva Derecha.

Nuestro análisis pretende combinar ambos elementos asumiendo que la viabilidad de toda estrategia económica está determinada por la correlación de fuerzas al interior del espectro social (la sociedad civil y la sociedad política).

A partir de ello primero los orígenes, el contexto y las implicaciones para la economía salvadoreña de la estrategia neoliberal. Luego la evaluación de la política económica desde las reacciones de los diferentes sectores, y por último la crítica propósitiva acerca de una nueva estrategia.

## Los Orígenes

El ajuste estructural no es unívoco en su interpretación ni unidireccional en su ejecución. Rastreando sus bases teóricas encontramos en el "Enfoque Absorción"<sup>1</sup> y en el "Enfoque de la Balanza de Pagos"<sup>2</sup> sus dos principales vertientes originarias que, con el paso del tiempo y de las adecuaciones, se engloban justamente como ajuste estructural para las economías subdesarrolladas.

Ha sido el Banco Mundial (BM) quien lo introdujo primeramente en forma programática como cláusula de condicionalidad para los préstamos que hace a las economías que necesitan "reformas económicas". Así, ajuste y reforma son interpretaciones del diagnóstico de profundos desequilibrios globales de las economías que no tienen solución con políticas cortoplacistas ni sectoriales.

El término "estructural" hace referencia a la necesidad de modificar el aparato productivo para que pueda responder a los requerimientos del capitalismo mundial; esta exigencia no puede ser solventada con una estructura cuyos límites impiden una mayor productividad y eficiencia, ambas necesarias para tener competitividad en el mercado mundial.

Con la aplicación, cada vez más difundida, del ajuste estructural nuevas instituciones y otras escuelas lo han venido difundiendo con algunas modificaciones. De esta manera el monetarismo deja de tenerlo en su seno como patrimonio exclusivo; escuelas como la Neoestructuralista y la Neokeynesiana, e instituciones como la CEPAL y



UNICEF hacen suyas modificaciones que le incorporan efectos menos recesivos (más que todo en costos sociales). Por otro lado, instituciones como el FMI lo mantienen y proponen en su versión ortodoxa, es decir, como política de estabilización en antesala a la reconversión industrial. A esta última visión nos referimos a continuación pues su aplicación ha sido generalizada en América Latina, y ha sido el FMI su principal promotor, derivado de que en 1983, 17 de los 25 países de América Latina y el Caribe tenían préstamos-acuerdos con ese organismo financiero internacional.<sup>3</sup>

### El contexto y los requisitos:

La crisis del modelo sustitutivo de importaciones generó nuevas formas de explicación teóricas y de ejecución de la política económica idónea para emprender el camino del desarrollo. La crisis teórica cepalina se quedó como tal, el avance necesario no se generó y su estructura analítica dejó de responder a los desafíos que la misma crisis planteaba, así la CEPAL dejó un gran vacío teórico en América Latina, consecuentemente las únicas alternativas venían desde los países industrializados.

La dinámica de la crisis se extendió con el shock petrolero y la recesión del capitalismo mundial. Para América Latina las dificultades fueron mayores en tanto que, a partir de 1982, estalla la crisis de pagos de la Deuda Externa con la declaración de moratoria de México.

Por otra parte, y como punto de referencia, en 1980 Ronald Reagan asume la presidencia de Estados Unidos y proclama la "revolución conservadora" para rescatar la relativa pérdida de hegemonía a consecuencia de lo que consideró como debilidades de la administración Carter. Reagan busca un repunte económico a través del ofertivismo de Arthur Laffer, y ésta sería una de las determinantes para que los planes de ajuste sugeridos para América Latina introdujeran, como complementación a las restricciones de la Demanda Agregada, una reestructuración de la Oferta, es decir, modificaciones en el aparato productivo en su parte ineficiente para convertirla en la plataforma que a base de mayor productividad pueda modernizar a la economía, de modo tal que la reconversión industrial es parte

indispensable de la culminación del proceso de ajuste.

Con el sobredimensionamiento del problema de la Deuda Externa el momento generado era el propicio para alinear a América Latina con la nueva estrategia de desarrollo, pero para ello también se necesita remozar el estilo político de los bloques de poder; el paso de gobiernos militares a gobiernos civiles surgidos de procesos electorales crearían mayores posibilidades para implementar el modelo neoliberal, de esta manera la "democratización" de América Latina viene paralela a los programas de ajuste estructural. En un primer momento la estabilización se buscó con los Programas Ortodoxos y fue Bolivia el caso representativo guiado por Jeffrey Sachs (en la actualidad principal asesor económico del Gobierno Polaco); el relativo éxito estabilizador Boliviano no se expandió hacia otros países, consiguientemente surgen programas heterodoxos, tales como el Plan Austral en Argentina, el Plan Cruzado en Brasil y el Plan Inti en Perú, así mismo la variante heterodoxa en México. Para los países centroamericanos, Costa Rica ha oscilado entre la ortodoxia y la heterodoxia, los demás países fueron monitoreados por la AID (excepto Nicaragua), que en consideración a los conflictos bélicos no entraron en planes de Shock al estilo ortodoxo.

La diferencia sustantiva entre ortodoxia y heterodoxia está en la Jerarquización de los desequilibrios, en los instrumentos utilizados y en el manejo del tiempo del ajuste. Así, la ortodoxia pone énfasis en la disciplina fiscal con un tipo de cambio real adecuado para atacar la inflación y el déficit del sector externo. El enfoque supone en el diagnóstico que ambos problemas tienen un origen común en el déficit presupuestario, a medida que éste crece se incrementa la demanda real en el mercado de bienes, lo cual desvía el gasto hacia bienes importados gestándose así un aumento del tipo de cambio real y un déficit del sector externo. Además, la inflación es un problema fiscal en tanto que la financiación del déficit presupuestario se esté haciendo por medio de la creación de dinero; y la expansión del gasto presupuestario se esté haciendo por medio de la creación de dinero; y la expansión del gasto presupuestario implica reducir el monto global



de recursos monetarios disponibles para financiar los gastos del sector privado (suponiendo que no existe un mercado organizado de activos financieros fuera del sistema bancario). Lo característico de las medidas está en la ejecución inmediata y conjunta, los desequilibrios deben pararse en el corto plazo con drasticidad y sin sensibilidad social.

Por otra parte, los programas heterodoxos más que políticas de Shock son políticas de saneamiento fiscal y monetario por medio de congelamiento de precios, devaluaciones esporádicas o deslizamientos, introducción de nuevas unidades monetarias, intereses reales crecientes y otras medidas de adaptación que hagan menos dolorosas la estabilización y la reestructuración.

Mientras tanto, lo común a ambas versiones está en orientar el aparato productivo con inversiones destinadas hacia el aumento de la producción transable con mayores niveles de competitividad internacionales. Este propósito es factible mediante la "reconversión industrial", es decir, mediante la modernización de la planta productiva. Partiendo de que la funcionalidad del sector industrial llegó a sus límites con el agotamiento del modelo de desarrollo hacia adentro habría que reemplazar las plantas productivas obsoletas para reducir la brecha tecnológica en los procesos productivos con relación en el mercado externo.

La reconversión industrial es sólo posible con la innovación tecnológica apuntalándola hacia la efficientización de la trilogía Empresa-Estado-Consumidor, en otras palabras, la utilización de criterios microeconómicos que maximizen recursos y beneficios; la adaptación de los patrones de consumo en correspondencia al cambio en la oferta, y a la restitución del Estado, que debe ceñirse a sus actividades tradicionales que en definitiva no riñan con la participación de la iniciativa privada.

Antes de continuar hay que hacer una aclaración en cuanto a la concepción de la reconversión industrial. El término no tiene las mismas connotaciones para todos los países capitalistas; para los grandes industrializados se trata más que todo del impulso por medio de la informática, la microelectrónica y la biotecnología; así como

el desarrollo del sector servicio, principalmente a la internacionalización de los servicios financieros.

En cambio, para los países latinoamericanos, o en general para las economías en desarrollo se trata de cierta adaptabilidad a las anteriores innovaciones tecnológicas y el aprovechamiento de las ventajas nacionales con productos competitivos en el mercado mundial. La reconversión industrial en América Latina tiene una capacidad de ajuste más lenta en relación a la tecnología de punta, de ahí que la inserción se haga con desventajas y en profundización a la actual división internacional del trabajo, sin cuestionar las brechas tecnológicas entre los diferentes países capitalistas.

Los casos concretos de reconversión industrial vienen con el impulso de los países del sudeste asiático y con otras economías de reciente repunte y con muchas probabilidades de crecimiento sostenido. A este grupo de países se les conoce como Newly Industrialized Countries (NICs) a los que se asocia con el crecimiento por exportaciones, y que tendrían como zona eje a la Cuenca del Pacífico.

Ahora bien, ajuste estructural y reconversión industrial forman parte de un mismo proceso. En el lenguaje paradigmático la estrategia se recoge en lo que conocemos como neoliberalismo. "El nuevo enfoque se propone para el corto plazo aminorar el déficit fiscal y reducir el tamaño del gasto público; aplicar una política monetaria estricta para contener la inflación, y hacer regir una tasa de interés real positiva y un tipo de cambio real 'adecuado'. A su vez, los objetivos para el mediano plazo son transformar las exportaciones en el motor del crecimiento; liberalizar el comercio exterior; maximizar el uso del mercado y atenuar las regulaciones estatales; concentrar las inversiones en el sector privado y comprimir la presencia del sector estatal, y promover una estructura de precios sin 'distorsiones'".<sup>4</sup>

El fin de las distorsiones está concebido como el libre juego de oferta y demanda. "La liberalización de los precios es significativa para terminar con las tendencias al déficit fiscal que derivan de los sistemas de precios de los bienes y servicios públicos que no cubren los costos de los mis-



mos. El Estado como empleador residual debe eliminarse debido a que ello tanto agudiza sus problemas presupuestarios como presiona hacia arriba el salario, lo que afecta negativamente la rentabilidad y competitividad internacional del sector privado. En relación al sistema impositivo se busca transitar hacia un tipo de tributación que incentive una eficiente asignación de recursos".<sup>5</sup>

Nótese que la recomendación se maneja como una modelización de variables económicas puras, no se introducen elementos como las relaciones entre los grupos, clases y fuerzas sociales que en conjunto forma una estructura de mutua interdependencia sin cuya consideración el éxito del modelo estaría fuertemente cuestionado. Tampoco se hace referencia a la estabilidad política necesaria para la consecución de los objetivos.

Por otro lado, el programa sugerido contempla al mercado como el mecanismo idóneo para resolver los problemas estructurales (en la concepción socioeconómica) tales como la concentración y alta marginalidad. "El pensamiento liberalizador-privatizador otorga menor prioridad a los mecanismos redistributivos, en cuanto asigna al mercado y al crecimiento un efecto benéfico per se sobre la igualdad sin contemplar medidas relevantes que actúen directamente sobre el problema.... En este pensamiento no se destacan las causas estructurales de la desigualdad: la concentración de la propiedad; la frágil organización social y sindical, en particular en la agricultura y los sectores marginales urbanos; la propagación de hábito de consumo de los países industrializados entre estratos medios y altos; los bajos niveles educacionales, y el rezago tecnológico. Estas distorsiones no se corrigen con simples mecanismos de mercado, sino que exigen acciones dirigidas específicamente a la modificación de los elementos estructurales que la generan".<sup>6</sup>

Como último punto de referencia el neoliberalismo como proyecto global requiere de una clase empresarial con mentalidad capitalista moderna, que asuma el proyecto desde el interés económico pero incluyéndole aspectos de control político directo. La modernización económica vie-

ne paralela a la renovación del estilo político con presencia empresarial directa. En el análisis de la nueva derecha eso significa la transformación de la clase dominante en clase política y dirigente. En ese sentido los grupos económicamente dominantes ya no delegarían el control político en los aparatos militares, serían directamente los empresarios los que se constituirían en partidos políticos.

### Implicaciones para la Economía Salvadoreña

A continuación vamos a hacer un análisis de la aplicación del proyecto al caso concreto de nuestra economía.

En Centroamérica en general, después de la ruptura del Mercado Común Centroamericano, cada economía renovó su viejo estilo de acumulación, es decir el crecimiento hacia afuera dependiente de los principales productos agroexportadores; desde luego que el proceso integracionista dejó algunas herencias concretizadas en una incipiente industrialización y en cierta infraestructura institucional de apoyo.

Lo importante estriba en retomar dos elementos derivados del anterior proceso:

- a) El proceso industrializador demostró sus límites estructurales en términos del crecimiento económico con beneficios sociales, y en el crecimiento compartido entre los países de la región.
- b) La naciente burguesía industrial no pudo escindirse de los grupos tradicionales de poder económico (oligarquía cafetalera).

Ambos aspectos determinan la caracterización peculiar de nuestro capitalismo: en lo económico concentrador, trunco y marginador; en lo político antidemocrático; y en lo social oligárquico e injusto.

Particularmente en El Salvador la caracterización es clara y contundente en términos de la conformación y desarrollo de la crisis.

Entrando a la década de los 80's. la crisis se profundiza, pero a diferencia de los demás países latinoamericanos no estalla el problema de la deuda externa, y en cambio sería el conflicto armado el factor propagador de los grandes dese-



quilibrios macroeconómicos.

Comenzada la crisis, en términos de política económica, el principal instrumento utilizado fue la política del gasto tanto en magnitud como en dirección. La pretensión básica era evitar un colapso total compensando la disminución de la inversión privada con gasto público.

Luego, por el contrario, se entró en coordinación con la AID a una política de austeridad y, por otro lado, se propuso el aprovechamiento de los beneficios y ventajas que ofrecía la Iniciativa para la Cuenca del Caribe.

Ya instalado el gobierno de Napoleón Duarte el alineamiento hacia las "sugerencias" de la AID fue mayor, el programa de ajuste se diseñó con elementos no ortodoxos y con un manejo político que enfatizara en los cambios originados por la Reforma Agraria y la Nacionalización del Comercio Exterior y de la Banca Privada.

El Programa de estabilización y Recuperación Económica y el Modelo contemplado en el documento "Un Sendero Hacia la Paz" se manejaron a niveles preparativos del cambio estructural hacia el Estado Neoliberal; la gestión del PDC frente al creciente movimiento insurgente y de cierta confrontación con los empresarios derivó en lo que hoy es la Nueva Derecha. El triunfo de ARENA implica un cambio en la política económica hacia la menor discrecionalidad en función de las fuerzas del mercado. A partir de entonces el neoliberalismo se estructura con mayor presencia y con mejores impulsores, tanto internos como externos.

Intelectuales de derecha aglutinados en FUSADES (creada y financiada principalmente por la AID) generarían una estrategia de ajuste estructural y de crecimiento basado en el sector exportador; documentos, como "Hacia una Economía de Mercado en El Salvador: Base para una Nueva Estrategia de Desarrollo Económico y Social", se convertiría en uno de los mayores aportes para la política económica de ARENA. Su principio rector está en que el sistema de mercado es moralmente ético y en que las utilidades individuales conllevan al bienestar social.

En términos de apreciación general el modelo en aplicación en nuestro país parte de la expe-

riencia Chilena y busca similitudes con el caso actual de la economía Mexicana.

Para nuestro propósito evaluar la política económica, tomando en cuenta el influjo teórico y los intereses de acumulación del sector eje, se torna impostergable en función de la factibilidad del crecimiento con beneficios sociales; a partir de ahí la tarea evaluativa originaría la discusión constructiva acerca de la alternativa para y desde la sociedad salvadoreña, en especial con pivote en la satisfacción de las necesidades de las mayorías populares.

En ese sentido, presentamos a continuación las dos primeras evaluaciones. En primer lugar, lo referente a la Reconversión Industrial en El Salvador y, en segundo lugar, una pequeña evaluación de los principales retos que plantea el sector externo, y que la política de ajuste no ha considerado.

### **La reconversión Industrial en El Salvador**

A partir de junio de 1989, con la toma de posesión del Presidente Alfredo Cristiani, la política económica puede considerarse a plenitud como de tipo Neoliberal. Desde luego que los antecedentes inmediatos se encuentran en la política económica de la Administración del Presidente Duarte, pero es con ARENA cuando se introducen lenguaje y acciones concretas en torno a un nuevo Modelo Económico gestionado directamente por el Gobierno y los Grupos de poder Económico.

Planteamientos como el Ajuste Estructural, la Reconversión Industrial y la Apertura Comercial así como acciones, tales como la Privatización, la Liberalización de Precios y el Fomento de las Exportaciones no Tradicionales constituyen indicadores plenos que se inscriben puntualmente en el Neoliberalismo.

Para nuestros propósitos enfocaremos la atención en la Reconversión Industrial pues partimos de la idea de que la política industrial pretende lograr mayores niveles de eficiencia y competitividad y que el sector privado también busca algún tipo de modernización.

En la ruta hacia la reconversión industrial percibimos inadecuaciones, limitaciones y de-



ficiencias; para apoyar nuestra evaluación nos ubicamos en la parte teórica, en la intencionalidad de la política económica y en el comportamiento del sector industrial.

### Teoría del cambio estructural

Inicialmente han sido las Nuevas Teorías del Comercio Internacional las que abrieron la discusión acerca de los procesos de cambio estructural en el aparato productivo, en consideración a que la etapa de industrialización ya había alcanzado su máxima ponderación en términos de la fase del capitalismo moderno y que en el capitalismo contemporáneo ya se puede hablar de una "tercera revolución industrial" pero incertada en lo que es la sociedad posindustrial es decir, en una transición en la cual se está formado una interrelación entre los sectores manufactureros con los sectores de servicios.

Esta forma de ver la economía internacional tiene su apoyo en la innovación tecnológica asociada a la generación de productos nuevos, su maduración, estandarización y posterior expansión en flujos y reflujos competitivos; de tal suerte que las economías avanzadas monopolizadoras del conomiento van a la cabeza de las innovaciones, los demás países participan en apego estricto a la división internacional del trabajo.

En la actualidad, la competitividad internacional viene aparejada a las revoluciones tecnológicas, es decir en las economías que saben generar ventajas a través de la informática, microelectrónica, biotecnología y otras innovaciones de punta para estar en condiciones de ganar mercados en la economía internacional como escenario de constitución de los ejes acumulativos y de las hegemonías mundiales.

Todo esto tiene cuerpo en los cambios estructurales de las economías avanzadas que son vistas como políticas inducidas a la creación de nuevas empresas y a la modernización de las ya existentes en lo que se llama reconversión industrial.

"Las actuales transformaciones que surgen en la estructura productiva en países industrializados no deben ser visualizadas como resultado de las innovaciones marginales.... ni siquiera debe visualizarse exclusivamente como innovaciones radicales.... deben ser observadas dentro

de la categoría de verdaderas revoluciones tecnológicas que implican sucesivas oleadas de transformaciones radicales y marginales y que tienen la capacidad de difundirse por todo el aparato productivo como resultante de dramáticas reducciones de costos y de creación de nuevos insumos, bienes y servicios."<sup>7</sup>

Además, y como anotación importante, esas revoluciones tecnológicas implican cambios no sólo en los estilos y patrones de consumo, sino que cambios a nivel de formas sociales, que indudablemente exigen una participación estatal. Esto en parte contradice muchos postulados del neoliberalismo en los países subdesarrollados que radicalmente exigen la no participación estatal, aunque en el fondo se trate de principios ideológicos que explotan para sí beneficios generados por la política estatal.

"Ese grado de difusión [de las revoluciones tecnológicas] no corresponde a cambios exclusivos en el ámbito de la tecnología y de la actividad productiva. Estos procesos están asociados a cambios macrosociales.... los aumentos radicales de productividad requieren de nuevas formas institucionales y de nuevas ofertas en productos y servicios. Requieren asimismo de profundas transformaciones en el nivel y estructura de la demanda para permitir a la sociedad absorber la nueva producción, para que las posibilidades potenciales que tienen las nuevas tecnologías puedan tener lugar efectivamente. Esos cambios se ven acompañados por las transformaciones en las estrategias de los ajustes económicos y en modificaciones en sus horizontes de acción temporal y geográfico. Se modifican los mecanismos de regulación económica y las formas de organización institucional. Los Estados nacionales rivalizan por la primacía en la introducción de las nuevas tecnologías y su difusión generalizada."<sup>8</sup>

Por otra parte, el cambio estructural requiere de tres elementos básicos para su accionar efectivo:

- a) la formación de "capital intelectual", es decir cuadros que puedan crear y administrar el proceso tecnológico.
- b) fuertes inversiones en capital fijo.
- c) una reestructuración económica basada en



industrias nuevas o en industrias renovadas.

Indiscutiblemente esos elementos están al alcance de las economías avanzadas monopolizadoras del capital y del conocimiento.

Finalmente, como estrategia, el cambio estructural no puede verse únicamente como esfuerzo del sector industrial. La apertura comercial, dentro o fuera del marco del GATT, no es suficiente de por sí para concretizar los rumbos, volúmenes, beneficios y condiciones de la competencia internacional; aquí reiteramos que el papel del Estado es imprescindible. Ahora bien, bajo la forma de régimen político o gobierno nacional se concretizan protecciones, evasiones, privilegios y otras formas que inciden directamente en el sector prioritario en desmedro de aquellos que son considerados menos eficientes o con menos impactos dinamizadores del crecimiento, y la gestión gubernamental atañe a relaciones intersectoriales e internacionales principalmente.

"Los gobiernos proveen de mercados bajo la forma de discriminación en favor de productos locales, participan en la formación de empresas privadas y sus fusiones a nivel nacional e internacional. Crean empresas públicas o de coparticipación con sectores privados. Contribuyen a la formación del mercado de capitales tomando riesgos del sector privado y creando sociedades de capital de riesgo. Dan ayudas financieras subsidiadas a los sectores que buscan promover y los beneficia en el plano fiscal disminuyendo las cargas sobre las ganancias extraordinarias de capital. El sistema legislativo participa, asimismo, adecuando las leyes sobre concentración económica, y las leyes sobre quiebras, los sistemas de estándares, las leyes de patentes y de transferencias tecnológicas."<sup>9</sup>

Bien, hechas estas consideraciones abordemos la política industrial en nuestro país para tratar de responder a las siguientes preguntas: hay reconversión industrial en nuestro país?, si la hay, bajo qué forma existe?, y cómo responde el sector industrial?. Desde luego que hacer este tipo de cuestionamientos nos conducen globalmente a pensar en la idoneidad, particularidad y efectividad del modelo de desarrollo del partido en el gobierno en términos del crecimiento sostenido con beneficios sociales.

## Reconversión industrial en El Salvador?

Ya hemos dicho que la reconversión industrial es un proceso gradual de reordenamiento y reorientación de la planta productiva que eficiente, vía productividad, la actividad económica con mayores efectos dinamizadores, es decir, la actividad de la industria manufacturera.

Lo importante para nuestro análisis es considerar la estructura sobre la cual se está montando el cambio estructural y de ahí, qué implicaciones afloran en el corto-mediano plazo.

Digamos primero que la industria salvadoreña impulsada por el tratado integracionista centroamericano de 1960 ha gozado de una protección arancelaria y de incentivos (basados en el convenio centroamericano de incentivos fiscales al desarrollo industrial) que se prolongaron más allá de cualquier plazo técnicamente aceptable para el aprendizaje, asimilación y desarrollo de las capacidades y conocimientos que le convirtieran en industrias competitivas y que después de un tiempo prudencial ya no tuvieran la necesidad de la protección y de los incentivos estatales.

El proteccionismo llegó más allá de la vigencia misma del tratado del Mercado Común Centroamericano y sin embargo, a nuestros días, podemos decir que el nivel deseado de eficiencia y ampliación de la capacidad instalada no se tradujo en el fortalecimiento y el dinamismo que todo sector industrial debe tener.

La creación de Zonas Francas, con sus respectivas normas jurídicas, no contribuyó a generar verdaderos polos de desarrollo ni al sostenimiento de una capacidad productiva relevadora del eje de acumulación. Tampoco operaron los efectos multiplicadores esperados de los eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante.

Por otra parte, el sector agroexportador generó límites al crecimiento industrial; las limitantes mayores quizás estuvieron en la incapacidad con que se impulsó el proceso, aquí los intereses excluyentes entre el modelo de desarrollo hacia afuera y en el de desarrollo hacia adentro han sido los determinantes. En tal situación, se habla de una incipiente burguesía y de un naciente proceso industrializador que no lograron conformarse al margen de la vieja oligarquía. Pese a



ello, habría que anotar que actividades como la textil, la del calzado, la de fertilizantes y la farmacéutica sí lograron un repunte, pero producto del poder económico, que hoy en día desemboca en los monopolios y oligopolios que restringen la competencia beneficiosa del consumidor.

En general, el cúmulo de problemas viejos no resueltos y la creación de otros nuevos han conformado límites al crecimiento por presiones al sector externo y por desequilibrios internos. En otros trabajos se ha abordado esta problemática y se ha confirmado que la trunquedad de la planta industrial y la orientación de la misma producción no generan efectos multiplicadores hacia adentro, además de que la concentración económica medida por el índice Gini se mantiene en un 0.48 a pesar del proceso reformista de 1980.<sup>10</sup>

El aparato industrial producto del proceso sustitutivo no pudo complementar la infraestructura física básica ni pudo incorporar tecnología adecuada, por lo tanto, la desarticulación sectorial por falta de vínculos intra e intersectoriales condujo a un proceso imitativo del estilo y patrón de consumo propios de otros países.

Una vez finalizado el proyecto industrializador nuestra economía sufrió algunas contracciones producto de la crisis energética provocada por el alza del precio del petróleo; nuevamente el aparato industrial tuvo ante sí una llamada de atención hacia el necesario cambio cualitativo que le

colocara en posición menos desventajosa o para no caer en desajustes originados por factores externos. Pero, como lo demuestra la historia, esa necesidad quedó relegada y la dinámica de acumulación mantuvo su ritmo. La estabilidad lograda posteriormente fue relativa y fugaz; la bonanza dada por el alza de los precios del café en el mercado internacional no duró mucho y sobrevino la maduración de los diferentes problemas político-sociales. Se llega al Golpe de Estado del 15 de Octubre de 1979, que trastoca todos los ámbitos de la vida nacional pero que no borra el ambiente pre-insurreccional, es más, se suceden mayores contradicciones y una agudización de la trama problemática. Esto dió paso a una masiva fuga de capitales, a la caída del producto territorial, al cierre de fábricas, al desempleo creciente y, en general a la crisis socio-económica que todavía estamos viviendo. A esto sumemos el impacto propiamente bélico, a la destrucción de la infraestructura básica (transporte, servicios públicos, comunicaciones, energía, etc), la destrucción de cosechas de café, algodón, caña de azúcar y otras; las migraciones campo-ciudad; los constantes paros y huelgas laborales, en fin se trata de una crisis generalizada. Siendo el aparato industrial el más dinámico por efectos multiplicadores tenemos con la crisis una paralización y retroceso de los niveles de productividad, eficiencia y capacidad instalada.

El siguiente cuadro muestra algunos resultados de esa crisis en el sector industrial:

**Sector Industrial Manufacturero  
precios constante 1962  
en miles de colones**

|  | 1978      | 1988      |
|--|-----------|-----------|
| Porcentaje de participación en el PIB        | 18.87%    | 17.81%    |
| Valor Agregado                               | 691,476   | 559,867   |
| Formación de Capital Fijo                    | 151,386   | 62,228    |
| Consumo energía eléctrica en kilovatios/hora | 588,722   | 548,450   |
| Valor Bruto de la Prod.                      | 1,455,313 | 1,301,678 |

**Fuente:** Elaboración propia en base a Revistas del Banco Central de Reserva.



En los 10 años que van de 1978 a 1988 todos los indicadores son de retroceso y de desaliento en la actividad industrial manufacturera. Los resultados de 1988 ni siquiera igualan a los resultados de diez años atrás, por lo tanto, las tasas de crecimiento de la economía son un fiel reflejo de lo que ha sucedido con el dinamismo del sector industrial.

De igual manera ramas industriales que han sido de punta en nuestro país, ahora han visto retroceder su posición con respecto a sus similares centroamericanas, para el caso la industria textil Salvadoreña ha cedido su lugar a su similar Guatemalteca.

**Exportación de Textiles y Ropa Confeccionada  
a los Estados Unidos,  
en porcentajes de participación <sup>1</sup>**

|                      | 1983   | 1989   |
|----------------------|--------|--------|
| República Dominicana | 54.83% | 55.73% |
| Costa Rica           | 26.20% | 22.03% |
| Honduras             | 8.00%  | 5.09%  |
| El Salvador          | 5.20%  | 3.60%  |
| Panamá               | 3.20%  | 3.30%  |
| Guatemala            | 2.40%  | 9.36%  |

**Fuente:** Cálculos propios en base a datos estadísticos de "El Exportador" de COEXPORT.

<sup>1</sup> Porcentaje para los países que forman la Federación de Asociaciones de Cámaras de Exportación de C.A. y el Caribe.

Luego, llegando a la Presidencia Napoleón Duarte, la crisis pareció contenerse en términos de la caída del PTB, incluso el Programa Económico desborda en optimismo, pero la incertidumbre generalizada acabó con esos ímpetus y el conflicto militar no cedió terreno y mantuvo en la mira a la tan ansiada recuperación. Con respecto al sector industrial, no existió un enlace con la política económica; a pesar de que se mantuvieron algunas excenciones fiscales y otros instrumentos de incentivos para los industriales como la ratificación del NAUCA II, los industriales Salvadoreños reaccionaron negativamente a la intencionalidad de la política económica. Como punto culminante frente a los "paquetazos" emanados por el Gobierno del Pdte. Duarte, los comerciantes e industriales hicieron un paro de actividades por un día (22 de Enero de 1987) en protesta por los efectos nocivos a las "fuerzas vivas" del país.<sup>11</sup>

Bajo este contexto el sector industrial no cambió en términos cualitativos, tanto la escala de producción, la orientación y la organización del mercado mantuvieron su ritmo limitándose a la reproducción del status participativo sectorial y al esquema de autoconservación frente a lo que el sector percibía como "políticas estatizantes" y "destrucción terrorista". En ese orden de ideas, el período 84-89 no da para analizar cambios importantes en la conformación y reproducción de la dinámica de acumulación industrial ni hay indicios de una posible reconversión industrial.

Cuando llegamos al final de 1990 sí podemos percibir cambios; ello obedece al relevo Presidencial Cristiani por Duarte. Un nuevo Programa Económico bajo la concepción del Neoliberalismo es una clara alusión a fenómenos que trastocan el orden y funcionamiento de la economía nacional. Aspectos como la privatización, la liberalización de precios y la apertura comercial



apuntan hacia un reordenamiento del aparato productivo en correspondencia al Ajuste Estructural. Incluso el sector privado ha pedido que el Estado guíe un proceso de reconversión industrial. A continuación algunos elementos que manifiestan ese fenómeno.

Retomaremos los tres elementos que se consideran como básicos para echar andar un proceso reconvertido: capital intelectual, inversión en capital fijo y la reestructuración con industrias nuevas o industrias renovadas.

Con respecto al capital intelectual, creemos que con la formación de FUSADES se inició el reclutamiento de cuadros calificados para la elaboración de un nuevo modelo de desarrollo económico que girara en torno al proyecto de promoción y diversificación de exportaciones en un contexto de Economía Social de Mercado.

Con FUSADES se trata, a la vez, de hegemonizar al capitalismo salvadoreño bajo una mentalidad modernizadora. Luego, el rol de FUSADES es reforzado con la creación de la Fundación Empresarial para el Desarrollo Educativo (FEPADES), y de otras instituciones de investigación y difusión empresarial que, formando bloque con la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador, la ASI y otras, lanzan una ofensiva que contribuya al respaldo técnico-organizativo de la modernización económica. Para nuestro caso, la reconversión industrial (a petición de entidades como ASIMEI)<sup>12</sup>, y prácticas como el "Justo a Tiempo" impulsado por la Cámara de Comercio son los núcleos iniciadores de la modernización empresarial; de ahí que sea explicable el por qué en los últimos meses se han invertido cuantiosos recursos para capacitar, organizar y desarrollar a gerentes, directores y personal calificado de las distintas empresas salvadoreñas.<sup>13</sup>

Por otro lado, el capital intelectual también se potencia con aquellos estudiantes y profesionales que han sido becados por la AID y que están capacitados para asumir las tareas de la modernización económica.

Ahora con respecto a la inversión en Capital Físico, el Plan de Desarrollo Económico y Social 1989-1994 contempla un fuerte flujo de recursos para mejorar o reparar la infraestructura básica que provee el Estado, para tales efectos se han

destinado 1300 millones de colones para la inversión pública, que serán ejecutados por MIPLAN en coordinación con el MOP, ANDA y otros Ministerios Públicos. Además existen fondos provenientes del exterior destinados a Centroamérica que serán aprovechados por ANTEL y el Ministerio de Economía (\$40 millones para red telefónica y \$230 millones para desarrollo eléctrico respectivamente). Sin embargo, todo este financiamiento, pese a efectos dinamizadores, tiene que ver más con la reconstrucción por los daños provocados por el terremoto de 1986, por la Ofensiva Militar del FMLN de Noviembre de 1989 y por el constante sabotaje a la infraestructura económica en todo el territorio nacional. Ello significa que la "modernización" sugerida por el proceso de reconversión industrial no está plenamente abordado para el apoyo que necesitan los empresarios, aunque de hecho se provee de economías externas éstas no corresponden a los requerimientos que la productividad y eficiencia demandan para competir internacionalmente, el gasto en inversión fija puede considerarse como de reconstrucción mínima de los daños directos e indirectos de la guerra.

En cuanto a la reestructuración económica con industrias nuevas o industrias renovadas hay verdaderos problemas que determinan el éxito pretendido como proceso de reconversión industrial.

En primer lugar, no existe una nueva base productiva, la industria manufacturera salvadoreña opera con la misma planta del período previo del conflicto militar, es más, hubieron empresas que cerraron por quiebras o por conflictos obrero-patronales. Son muy pocas aquellas empresas que han mantenido el ritmo de producción o que lo han expandido.

Como tercer componente básico del proceso de reconversión industrial está la reestructuración económica basada en nuevas industrias o en industrias renovadas.

Para el análisis retomamos los planteamientos y propuestas (algunas ya ejecutadas) contenidas en el Plan de Desarrollo Económico y Social 1989-1994.<sup>14</sup>

En el diagnóstico global hecho por MIPLAN se dice que existen grandes desequilibrios macroe-



conómicos, bajos rendimientos y una limitación de la actividad privada productiva causada por el Estado Interventor y por más de diez años de "agresión terrorista", por lo tanto, el Plan de Gobierno tendría como objetivo fundamental "el rescate nacional" basado e impulsado por las bondades y beneficios emanadas de la eficiencia empresarial en el pleno ejercicio de la propiedad privada con un mercado libre sin distorsiones, dando lugar esto a una mejor asignación de los recursos que iniciaría el proceso de desarrollo integral sostenido.

Diseñado así el Plan Global, la Estrategia de ARENA se concreta en un Programa de Reorientación Económica Gradual que recupere completamente a la economía en el mediano plazo. Dicha recuperación se haría mediante la reeducación integral de las estructuras productivas y el fortalecimiento de los mecanismos que pretenden la competitividad y la innovación de las fuerzas productivas; en otras palabras, se habla de una "modernización económica".

Para tales efectos se prioriza en la liberalización económica y la reconversión industrial, para lo cual el camino trazado pasa por la privatización, el fomento a la inversión extranjera, la creación de Zonas Francas, la racionalización del Gasto Público mediante el Sistema Nacional de Inversión Pública y el incremento de la participación del sector privado como ejecutor de obras y otorgador de servicios financiados con recursos públicos. Adicionalmente se prevee que políticas como la cambiaria, la comercial e industrial fomentarán la eficiencia y crecimiento económico.

Por otra parte, el Plan de Desarrollo está articulado estrechamente con el sector privado bajo el supuesto de que éste responderá positivamente. Aquí viene el cuestionamiento principal a las intenciones de reconvertir el aparato industrial. Ya hemos mencionado que el "capital intelectual" y el mejoramiento de las capacidades organizativas y administrativas están teniendo algunos efectos que apoyarían a la política industrial, sin embargo, eso es solamente una parte del proceso; lo determinante está en la planta productiva y en las economías de escala que se fundamentan en una verdadera reorientación económica.

Para que la reconversión industrial tenga efectividad debe pasarse a una Industrialización Exportadora. Básicamente habría que pensar en una planta industrial diferente a la que caracterizó al proceso sustitutivo de importaciones.

Nuestro cuestionamiento va en el sentido de que el sector industrial Salvadoreño es incapaz de asumir ese rol y que el principal obstáculo es la misma estructura sobre la cual se trata de montar la reconversión industrial.

Para ejemplificar veamos lo que es el desarrollo de las Tecnologías Sistémicas Interfirmas o sistemas de producción "Justo A Tiempo".

El Justo A Tiempo (JAT) es un sistema que produce una "mejor práctica" con el uso de computadoras integradas y es una práctica totalmente diferente al Fordismo; fue perfeccionada por los Japoneses en contra de la lógica de desarrollo de inventarios. "El sine qua non de este proceso de trabajo fordista consistía en un compromiso total con la división del trabajo y la primacía por mantener la línea en movimiento. La lógica de este compromiso consistía en el desarrollo de inventarios "por si acaso" algo iba mal. En el contexto de la división internacional del trabajo, esto ha significado con frecuencias líneas de existencias de meses de duración para cubrir las demoras en los envíos y las contingencias (incluyendo las contingencias con los trabajadores) en los distintos países implicados. La producción JAT voltea esto de cabeza. En lugar de extensos inventarios, de fábricas y prácticas de trabajo inflexibles, la producción y las tareas de trabajo están altamente diferenciadas, por lo que todos los inventarios han sido abolidos... [y]... para que el principio de inventarios-cero tenga algún significado, las líneas de aprovisionamiento tienen que ser recortadas."<sup>15</sup>

El JAT tiene ya varios años de estar comandando los cambios industriales en los países desarrollados. Para el caso, la General Motor tomó la decisión de que el 83% de todos los abastecedores de componentes deberán encontrarse a no más de 100 millas de su planta de ensamblaje final. Además, sus niveles de inventarios fueron reducidos a 50% con la expectativa de que se reducirán después de que el JAT haya madura-



do. También la IBM se enfila en los cambios y obtiene 45% de sus insumos de abastecedores que se encuentran en un radio que abarca sólo un día de camino en camión.<sup>16</sup>

Con todo esto, es indudable que existe una reestructuración de la relación de diseños de las firmas ensambladoras que facilita el patrón de reubicación impuesto por las presiones neoproteccionistas. Los resultados inmediatos serían ubicar la producción cerca de los mercados finales, atraer a los abastecedores de componentes cerca de las ensambladoras, y fortalecer la autoridad relativa de las empresas transnacionales sobre las firmas locales.

Ahora bien, considerando específicamente a la industria Salvadoreña no encontramos razones valederas o posiciones realistas que contemplen efectos benéficos en la implantación del JAT, no vemos correspondencia entre Teoría-Política Industrial-Estructura Productiva, esto debe preocupar a los que proponen prácticas propias de países desarrollados.

El éxito de la reconversión industrial está en que sea un proceso "sui generis" ligado a nuestras condiciones estructurales y a nuestra planta productiva. Autores como Schydrowsky plantean que la reconversión debe formularse en términos del cierre de las grandes brechas estructurales que tienen las economías en vías de desarrollo; esas brechas son las del Empleo, la del Sector Externo, la del Déficit Fiscal y la de la Producción de Bienes Transables con un alto componente de valor agregado.<sup>17</sup>

Estas brechas muy palpables en El Salvador no son atendidas por la política industrial. El Plan de Desarrollo Económico impulsado por ARENA debiera construirse fijando las bases del crecimiento económico de todos los sectores y no sólo en el crecimiento de algunas empresas del sector industrial, aparte de que lograr el dinamismo del sector industrial no es un fin en sí mismo, sino un medio para contribuir al proceso de desarrollo sostenido con beneficios sociales. Visto así, diremos que las políticas cambiarias, comercial, de inversión extranjera y de recintos fiscales con Zonas Francas no son las idóneas para generar la tan ansiada eficiencia competitiva. La reconversión industrial, bajo esos términos, lo úni-

co que promueven es la reconcentración de la riqueza. En nuestra opinión debería de comenzarse a constituirse una Modernización Endógena que se base en el fortalecimiento de industrias locales con fuertes impactos dinamizadores, y que puedan a la vez integrarse en circuitos de propagación en cadena con los mercados e industrias Centroamericanas. Este tipo de modernización debe enmarcarse en cierto gradualismo comercial con el exterior y obtener ventajas técnicas aceptables que no nieguen los beneficios sociales.

### Conclusión

Al analizar la reconversión industrial partimos de la existencia de una Estrategia de Desarrollo. El Neoliberalismo Salvadoreño se caracteriza por ser un planteamiento anti-popular, pero dejando los adjetivos a un lado hemos enfocado la atención en el diagnóstico y los instrumentos para la reconversión industrial. Derivado de ello asumimos que nuestra industria manufacturera no está en la capacidad de comandar un proceso de semejante dinamismo y que las incapacidades surgen desde la misma estructura, es decir, desde la generación de límites al crecimiento por desequilibrios internos y externos. Este fenómeno se potencia con los agravantes que genera el conflicto bélico; y es sobre esta plataforma que se está montando la reconversión industrial incluyendo prácticas como el JAT, que no son apropiadas para economías con condiciones estructurales como la nuestra.

No queremos dejar lugar a equívocos: la reconversión industrial es necesaria. No podemos mantener una dinámica de crecimiento desarticulada e inoperante en términos del crecimiento sostenido ni tampoco podemos avanzar con plantas productivas con orientación concentradora y que no satisfaga las demandas productivas con beneficios sociales.

La importancia de "ajustar" el proyecto de Reconversión Industrial es todavía oportuna en tanto que las necesidades empresariales, principalmente de la pequeña y mediana industria, se manifestarán en el corto plazo; y, porque la regulación estatal estará en discusión cuando afloren los inconvenientes de la apertura comercial.



Mientras tanto, la agenda industrial podría concentrar la discusión en torno a los lineamientos apropiados del cambio que se pretende, por ejemplo: entablar una coherencia entre la integración y desarrollo regional con la gradualidad y selectividad de la reconversión industrial. Además, generar una amplitud en la expansión de los programas educativos que tienen que ver con la administración de recursos externos y que se concentran en los lineamientos que establece FEPADE.

Por último, la reconversión industrial debe estar en función de reducir las grandes brechas que hemos mencionado anteriormente, 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 en una estrategia de desarrollo alternativa.

### **El sector externo: evaluación de la política de ajuste**

Para analizar la política de Ajuste del Sector Externo se llega inevitablemente al cuestionamiento de la Estrategia de Desarrollo contenida en el Plan de Desarrollo Económico y Social 1989-1994 formulado por MIPLAN, pues es el sector externo el núcleo a dinamizar para emprender la tan ansiada recuperación económica.

Primero diremos que el Modelo Neoliberal centra su atención en el impedimento que ocasiona el desequilibrio del sector externo en términos del crecimiento económico, es decir, que ningún país subdesarrollado puede crecer autónomamente y en forma sostenida sin un volumen adecuado de divisas, y este volumen se mide en términos de la capacidad interna para financiar la expansión de la actividad productiva; a parte de que un saldo favorable en las reservas internacionales netas refleja la participación y eficiencia de la economía nacional en el mercado internacional o sea en el espacio geográfico que impulsa o rezaga a las economías según su productividad.

La política de ajuste del sector externo emanada del Enfoque Monetarista de la Balanza de Pagos<sup>18</sup> considera que el excesivo gasto público

es el causante originario de la expansión monetaria y que ésta, provocando un proceso inflacionario, conduce a la alteración de la posición favorable frente al exterior (RIN) por lo que —bajo tipo de cambio fijo— se llega a una disminución real del tipo de cambio nacional por la moneda extranjera, es decir, en una sobrevaluación de la divisa con la que mantenemos la fijeza cambiaria.

Por consiguiente, se recomienda una política de ajuste recesivo de la demanda por medio de la contracción del gasto público y de la oferta monetaria; de la orientación del crédito hacia la empresa privada, de la emisión de bonos y de una política cambiaria que establezca un tipo de cambio real. Además, como complemento, se recomienda una promoción de exportaciones no tradicionales como ajuste de los no transables hacia los transables, una apertura comercial eliminando aranceles, y en general eliminando el sesgo antiexportador heredado del modelo de industrialización o de Desarrollo hacia Adentro.

Concretamente para el caso Salvadoreño se dice que la liberalización de la economía es el medio para lograr el objetivo general de recuperación, fortalecimiento y diversificación de la base exportable. "...el aumento de las exportaciones es fundamental, tanto por su contribución a la estabilidad cambiaria como por sus profundos efectos multiplicadores en la economía. En ese sentido, el beneficio resulta del mayor ingreso que el país pueda obtener por sus exportaciones, como del incremento de su capacidad para importar bienes de capital y tecnología modernos, lo que a su vez le permite mejorar su productividad y competitividad ....[por otra parte]... Durante los primeros años del proceso de ajuste, el sector externo requerirá de un apoyo compensatorio EXTRAORDINARIO del exterior, que le permita financiarlo, mantener la estabilidad económica en el corto plazo, y un desarrollo económico y social en el mediano plazo. En ese sentido, la política de financiamiento externo asume una importancia primaria en los esfuerzos por equilibrar al sector externo".<sup>19</sup> Además de que se plantea como objetivo general reducir la significativa dependencia de la ayuda externa en el mediano plazo.

Los instrumentos a utilizar comprenden la



reestructuración arancelaria, la devaluación del colón, el mantenimiento de los flujos de financiamiento externo ampliando los límites de endeudamiento externo privado, una política de inversión extranjera que la fomente y expanda, un proceso de adhesión al GATT, y otras políticas de promoción de las exportaciones.

Los objetivos e instrumentos concebidos dentro del Plan de Desarrollo Económico y Social 1989-1994 tienen como meta fundamental no sólo contener la crisis sino que sentar las bases de un crecimiento distinto por renovación del motor de crecimiento o distinto por ampliación del eje de acumulación. Históricamente la economía Salvadoreña ha dependido de las exportaciones agrícolas (café casi exclusivamente) y mínimamente ha tratado de expandir la base exportable. Es con el Gobierno de ARENA y con el mencionado Plan de Desarrollo que se busca reactivar el motor de crecimiento incluyéndole otras piezas que lo dinamicen y que en arreglo al desmantelamiento del pequeño Estado Benefactor que teníamos, así como de las instituciones y legislaciones derivadas del Modelo Sustitutivo de Importaciones, logren una modernización del aparato productivo. Pero, dicha modernización mantiene y reproduce el viejo esquema de dominación económica en favor de las minorías.

Nosotros vamos a considerar la evaluación de la política de ajuste del sector externo en términos de una real disminución de la dependencia externa, esto es, una consideración de las causas estructurales que presionan y limitan al crecimiento económico vía sector externo. En tal sentido nos avocamos a las características peculiares de nuestra economía que no se resuelven con la política de ajuste sugerida por los organismos financieros internacionales.

En primer lugar, hagamos una apreciación de la visión global que hacen organismos financieros como el FMI acerca de las políticas de ajuste.<sup>20</sup>

Cuando un país necesita estabilizar su economía habiendo diagnosticado que el desequilibrio del sector externo es uno de los mayores obstáculos hacia la estabilización, y tomando la decisión de recurrir al financiamiento externo que por membresía al FMI le corresponde, se llega a

las siguientes consideraciones sobre la política de ajuste:

#### Tipos de desequilibrio

a) Desequilibrio por exceso de demanda global; es provocado por un persistente crecimiento de la demanda ante un uso pleno de la capacidad productiva.

b) Desequilibrio por exceso de demanda sectorial; significa que existe una demanda excesiva en pocos sectores aún cuando exista mucha capacidad inutilizada por ineficiencia en la estructura de producción y de comercio exterior; provoca un atraso en la producción y distribución.

c) Desequilibrio por factores ajenos a la demanda causados por variables que no tienen relación con la demanda interna. Ejemplo, malas cosechas, disminución de los precios internacionales de los productos de exportación, y otras.

El FMI diferencia esos desequilibrios contabilizando la magnitud de éstos en términos monetarios a nivel de demanda nominal o sea como gastos a precios de mercado y no en términos de la demanda real o efectiva en arreglo a la cantidad de bienes y servicios producidos y vendidos según la capacidad efectiva de producción.

Pensando en el caso de nuestra economía es un grave error tratar de corregir los desequilibrios sobre el diagnóstico de las cuentas nacionales a precios de mercado, bajo esa terminología se esconden factores estructurales que originan los desequilibrios y no consideran tampoco a factores que profundizan las brechas deficitarias, como la guerra que ya entra a su segunda década.

Retomando los tres tipos de desequilibrio, el FMI aduce que los de tipo (a) y (b) son de responsabilidad exclusiva de los mismos países, con los cuales habría que tomar una resolución alineada a la restricción de la demanda con sus consecuencias negativas e inevitables como políticas de ajuste. El tipo de ajuste (c) es diferente pues se debe a factores exógenos, a los países se les exime de alguna responsabilidad y se les otorga créditos especiales o de "financiación compensatoria" sin condicionamientos respecto a restricciones en la demanda.

Ahora bien, los desequilibrios por exceso de demanda global y por exceso de demanda sec-



torial —a pesar de esa diferencia— son objeto de una misma receta, se deprime la producción global de la economía y no se contribuye a la superación de las causas del desequilibrio. Por ejemplo, en nuestra economía, diagnosticando sobre las cuentas nacionales a precios de mercado, pueda ser que se evalúe que hay un desequilibrio por sobredemanda en el sector externo que provoca los constantes déficit en cuenta comercial, por consiguiente, el FMI recomendaría una política de ajuste global, que incluso afectaría a aquellos sectores que no están utilizando toda su capacidad, tal como el sector industrial que tiene mucha capacidad ociosa o el sector agrícola que puede incrementar su producción para sustituir importaciones de granos básicos.

El análisis que hace el FMI conduce a los Programas de Estabilización, que son programas globales de ajuste recesivo, aunque en la realidad sólo se necesiten ajustes en el o los sectores en desequilibrio. El Criterio de selectividad no existe ni mucho menos políticas compensatorias que minimicen efectos colaterales de la política global. El FMI, por otra parte, no considerando la conformación particular de las economías, distribuye la carga del ajuste en detrimento de los grupos sociales que tienen como ingreso máximo el salario mínimo. Tampoco se promueven inversiones que enfatizan en la producción de bienes y servicios básicos; no hay un criterio sobre inversiones esenciales y gastos sociales.

Regresando al caso Salvadoreño estimamos que la estabilización y reorientación económica asumida por ARENA en su Plan de Desarrollo se inscribe nítidamente en los Programas de Estabilización o de Ajuste Estructural emanados por el FMI<sup>21</sup> y que en el sector externo está la clave del ajuste, principalmente en el desequilibrio en la balanza comercial. Por eso se habla insistentemente de una política de promoción y diversificación de las exportaciones, aparte de que se ha legislado sobre una nueva ley de Reactivación de las Exportaciones, sobre la Inversión Extranjera y sobre las Zonas Francas. Además, se ha optado por una política cambiaria de "flotación sucia" y se han eliminado restricciones burocráticas y arancelarias al comercio exterior, todo con el afán de eliminar el sesgo anti-exportador y de impulsar un crecimiento por exportaciones.

## El desequilibrio externo

Sobre la base del diagnóstico del FMI y considerando el estructural déficit comercial veamos la política de ajuste del partido en el gobierno. Ciertamente el desequilibrio del sector externo impide un mayor dinamismo de la economía y limita el crecimiento económico por falta de capacidad de compra de la base material importable que necesita nuestra planta productiva, a parte de que la sustitución de importaciones es mínima. Pero, pese a ello, el desequilibrio del sector externo como tal no es el mayor determinante del crecimiento económico, bien podría existir un nivel de déficit compatible con una política de modernización endógena que procure, con gradualidad, recuperar el mercado interno y expandir la producción a otros mercados. Lo importante está en crear una base de recuperación y promover efectivamente una plataforma industrial de exportaciones con alto componente nacional; por consiguiente, la política de ajuste debe comprender algo más que la manipulación de la política cambiaria.

Economías pequeñas como la Salvadoreña —con la agravante de ser economía de guerra— no deben ser objeto de ajustes 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 por importaciones, la trunquedad del aparato productivo, el contexto político, el ambiente propicio para las inversiones ni el poder de compra interno. A parte de que no hay un estudio sobre los efectos colaterales de la política cambiaria (inflación) ni de los impactos negativos que pueda ocasionar el ajuste global en otros sectores que no lo necesitaban.

No es cierto que la política cambiaria de devaluación conduzca per se a un mejoramiento del desequilibrio comercial, y esto lo demuestra el saldo negativo ascendente de nuestra balanza comercial. Además, la capacidad de ajuste de los bienes no transables hacia los transables es lenta en correspondencia a las rigideces del agro nacional, principalmente en sus fases de producción y comercialización.

Remitiéndonos a los saldos contables veamos el comportamiento de nuestro sector externo, y



consideremos a aquellos países o bloques de mayores vínculos comerciales. países con los cuales El Salvador mantienen

**CUADRO N° 1**  
**BALANCE COMERCIAL DE EL SALVADOR**  
años 1979-1988, en millones de colones.

| Años      | 1979   | 1980   | 1981   | 1982    | 1983    |
|-----------|--------|--------|--------|---------|---------|
| Bal. Com. | 230.6  | 279.7  | -469.5 | -393.2  | -337.4  |
| EE.UU.    | 28.3   | 620.9  | -108.7 | 37.3    | -69.4   |
| C.A       | 16.6   | -61.5  | -245.9 | -216.5  | -171.1  |
| Europa    | 682.0  | 289.5  | 342.0  | 249.1   | 335.8   |
| Asia      | 1.6    | 77.4   | 20.6   | -20.6   | 24.4    |
| A.L       | -459.3 | -670.1 | -464.1 | 433.0   | -451.7  |
| Otros     | -38.5  | 23.4   | -13.6  | -9.5    | -5.2    |
| Años      | 1984   | 1985   | 1986   | 1987    | 1988    |
| Bal. Com. | -650.2 | -655.5 | -899.8 | -2015.6 | -1991.0 |
| EE.UU.    | -111.4 | 23.3   | -8.9   | -490.8  | -691.9  |
| C.A.      | -241.9 | -302.6 | -351.6 | -308.9  | -288.2  |
| Europa    | 190.6  | 161.3  | 453.0  | 152.7   | 198.0   |
| Asia      | -34.0  | -70.4  | -81.7  | -260.5  | -180.6  |
| A.L.      | -469.9 | -479.1 | -726.7 | -863.1  | -861.2  |
| Otros     | 16.4   | 1.7    | -183.9 | -244.9  | 167.6   |

Fuente: Elaboración propia en base a Revistas del Banco Central de Reserva, varios años.

**CUADRO N° 2**  
**DEFICIT COMERCIAL ACUMULADO**  
en millones de colones y porcentajes  
(1979-1988)

|         | (X-M)   | Total X  | Total M  | Porcentajes |       |
|---------|---------|----------|----------|-------------|-------|
| Totales | -6912.0 | 24,451.7 | 31,363.7 | 100.0       | 100.0 |
| EE.UU.  | -771.3  | 9,424.0  | 10,195.3 | 38.5        | 32.5  |
| C.A     | -2171.6 | 5,125.2  | 7,296.9  | 21.0        | 23.2  |
| Europa  | 3053.8  | 7,123.5  | 4,069.7  | 29.1        | 13.0  |
| Asia    | -523.0  | 1,327.5  | 1,850.5  | 5.4         | 5.9   |
| A.L     | -5878.2 | 540.8    | 6,419.0  | 2.2         | 20.5  |
| Otros   | 621.6   | 910.7    | 1,523.3  | 3.7         | 4.9   |

Fuente: Elaboración propia en base a Cuadro N° 1.



Interpretando brevemente los cuadros 1 y 2 podemos concluir en lo siguiente:

a) Existe una contratendencia en relación al saldo de la balanza comercial, El Salvador ha pasado del leve superavit a un sostenimiento del déficit comercial. La tendencia es hacia un mayor desequilibrio, contrariamente a una recuperación del dinamismo que ostenta el capitalismo desarrollado y en antesala al crecimiento por exportaciones que se pretenden impulsar en la región centroamericana.

b) En diez años de comercio internacional podemos establecer quienes son los principales socios comerciales de El Salvador. En razón al monto de exportaciones tenemos en primer lugar a Estados Unidos, seguido del bloque Europeo y por último está centroamérica. Luego, en relación al monto de importaciones, en primer lugar se encuentra Estados Unidos, en segundo centroamérica y en tercer lugar el resto de América Latina.

Pese a ese orden el mayor déficit comercial se obtiene del intercambio con América Latina, específicamente en el intercambio comercial con México y Venezuela —derivado de las importaciones de petróleo—, los demás países latinoamericanos no tienen mayor relevancia. El segundo déficit se obtiene como resultado del comercio intracentroamericano, principalmente del intercambio con Guatemala y Costa Rica. El tercer mayor déficit se obtiene con Estados Unidos, pese a que es el principal mercado al que destinamos nuestras exportaciones.

c) En diez años de comercio internacional la única región con la que hemos mantenido un saldo positivo continuo es Europa, principalmente debido al intercambio favorable con Alemania y Holanda, países que han establecido una política de ayuda hacia El Salvador.

d) Del cuadro 1 se deduce que El Salvador debería establecer una política comercial que minimice los saldos negativos que constantemente se obtienen con México, Venezuela, Bélgica, Inglaterra, Italia, Francia, Japón, Guatemala y Panamá. Por otro lado debería seguirse aprovechando las bondades del mercado Alemán, Holandés, Caribeño, Nicaragüense y Canadiense (últimamente caído en Déficit).

Además, debe establecerse una política comercial que abra más al mercado Estadounidense y que, a la vez, reduzca el enorme monto y volumen de importaciones de ese mercado. Aquí deben plantearse acciones concretas para reducir la dependencia externa, y no sólo desconcentrarla sino que busque aprovechar la apertura del mercado de Europa Oriental que se está abriendo.

El panorama que se tiene no es muy halagüeño, más aún si consideramos que en el entorno internacional se están consolidando los bloques económicos y que ante una eventual adhesión al GATT, los desequilibrios por regiones y socios comerciales pueden ampliarse. Las acciones concretas implican algo más que política cambiaria, debe incluirse una política de sustitución gradual de importaciones, una política de ahorro y sustitución de energéticos y una política de acercamiento con los países que constituyen nuestro mejor mercado.

El Cambio Estructural que se está implementando en El Salvador tiene ante sí un enorme desafío. La apertura comercial que se está iniciando y que puede consolidarse con la "Iniciativa para las Américas" puede ser contraproducente si antes no generamos una base exportable que asegure el aprovechamiento de otros mercados (no necesariamente el mercado estadounidense), y si antes no establecemos los sectores claves en donde la política estatal pueda coadyuvar en la selectividad y gradualidad de la sustitución de importaciones.

Por otra parte, el ajuste estructural iniciado debe ser "ajustado" en orden a no reñir con las necesidades que se plantean para El Salvador con respecto a una nueva integración económica centroamericana. Creemos que 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 necesitamos establecer una política de seguridad alimentaria, y porque hemos caído en déficit constantes en el intercambio intracentroamericano, el siguiente cuadro es ilustrativo de esta situación:



**CUADRO N° 3**  
**BALANZA COMERCIAL DE EL SALVADOR**  
 con Centroamérica y Panamá  
 (en miles de dólares US)

|            | 1979  |       |      | 1988  |       |       | 1989  |       |       |
|------------|-------|-------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|            | X     | M     | S    | X     | M     | S     | X     | M     | S     |
| Guatemala  | 173.4 | 180.7 | -7.3 | 91.9  | 133.3 | -41.4 | 102.6 | 130.0 | -27.4 |
| Honduras   | —     | —     | —    | 12.8  | 14.1  | -1.3  | 15.2  | 12.6  | 2.6   |
| Nicaragua  | 23.5  | 26.0  | -2.5 | 3.1   | 2.3   | 0.8   | 2.7   | 9.8   | -7.1  |
| Costa Rica | 60.3  | 48.6  | 11.7 | 32.5  | 47.8  | -15.7 | 40.1  | 48.5  | -8.4  |
| Panamá     | 6.4   | 15.3  | -8.9 | 6.8   | 31.1  | -24.3 | 5.7   | 34.0  | -28.3 |
| Totales    | 263.6 | 270.6 | -7.0 | 147.1 | 228.6 | -81.5 | 166.3 | 234.9 | -68.6 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Revista del B.C.R.

Véase que hemos decaído como micropotencia centroamericana, incluso con Panamá y Costa Rica con los cuales teníamos saldos positivos ahora hemos perdido competitividad y mantenemos saldos negativos.

Estos indicadores son más que concluyentes acerca de la política comercial; consideremos además el saldo de la deuda externa a 1989 que es de ¢10,699 millones de colones y que como tal esa globalidad es desequilibrante del sector externo, y a la vez es parte condicionante de las reformas estructurales que se están impulsando a la luz del Neoliberalismo.

En esa dirección, recientemente (28-08-90) se obtuvo un préstamo de contingencia del FMI por el equivalente a 35.6 millones de DEG, para apoyar el programa económico y financiero del gobierno en consideración a que el conflicto armado, factores externos adversos y catástrofes naturales han distorsionado el posible éxito en la aplicación económica de los diferentes agentes nacionales. Pero —aquí el problema— El Salvador debe continuar con el paquete neoliberal y consolidar la apertura comercial como pivote del crecimiento en alineamiento al ajuste estructural "sugerido" por el FMI y Banco Mundial. En nuestra posición, el Programa Económico y Social 1989-1994 no podrá dar la respuesta adecuada y oportuna a los grandes desafíos del comercio internacional, los indicadores aquí presentados dan una idea de los desequilibrios a corregir, de-

sequilibrios que tienen connotación estructural socio-histórica y que son obviados por el Programa Económico del momento.

Las políticas sectoriales dirigidas a solventar el desequilibrio del sector externo siguen manteniendo una connotación equivocada debido a los límites intrínsecos que conlleva, además, por ser políticas implantadas sin correspondencia a los pasos previos que amerita una apertura comercial con modernización endógena.

El pretendido crecimiento por exportaciones no puede llegar, primero porque las exportaciones no responden en el volumen físico que se espera y segundo, porque las importaciones crecen en demasía a los requerimientos del aparato productivo. De ahí que la política cambiaria y la apertura comercial sin regulación pueda ocasionar distorsiones en los precios de garantía y en la competitividad del empresario nacional que no está preparado para competir con inversionistas extranjeros.

A nuestro juicio la competencia es sana en términos de la eficiencia y de la búsqueda de la disminución de costos y del aumento de la oferta para satisfacer el mercado local, pero no puede haber competencia con monopolios ni con empresas técnicamente obsoletas que operan con muchos rezagos organizativos, administrativos y de calidad.

Esto último está ligado al ajuste estructural y a



la reconversión industrial. En primer lugar, porque el ajuste estructural lesiona el poder adquisitivo de la mayoría de la población y, en segundo lugar, porque la reconversión industrial se está realizando con criterios pro-monopolistas. De modo que no hay coherencia entre política cambiaria, política industrial y política comercial. El desequilibrio del sector externo no puede ser manejado con semejante falta de realismo nacional; quizás en el corto plazo se den algunos factores que mejoren el saldo comercial, pero la eventualidad es sólo eso, y El Salvador no está preparado para crecer sin ayuda externa y sin remesas de los Salvadoreños en el exterior. Y por el contrario nuestra economía puede absorber con facilidad impactos recesivos como los provenientes de la crisis del Golfo Pérsico.

### Citas

1. Este enfoque es una crítica al desmedido crecimiento del gasto público considerado como la capacidad de absorción que tiene una economía para poder financiar internamente el proceso productivo, un gasto excesivo al nivel de absorción deriva en desequilibrios macroeconómicos. Este enfoque fue enunciado en 1952 por Sidney Alexander.
2. Esta es una vertiente monetaria que integra el sector externo, fue enunciado por J. J. Polak en 1977.
3. Véase BID "Programa Económico y Social en América Latina", informe de 1987.
4. Bitar, Sergio "Neoliberalismo versus neoestructuralismo en América Latina". Revista de la CEPAL No. 34, Pág. 45.
5. Rivera Urrutia, Eugenio "El ajuste estructural en centroamérica: la experiencia reciente y sus implicaciones teóricas", en Economía de América Latina No. 17 Pág. 171. CIDE, México 1988.
6. Bitar, Sergio Op. Cit. Pág. 57.
7. Minian, Isaac "Cambio Estructural en las economías avanzadas: temas para el debate sobre estrategias de desarrollo", en CAMBIO ESTRUCTURAL Y PRODUCCION DE VENTAJAS COMPARATIVAS, Libros del CIDE, México 1988. Pág. 18.
8. Ibid. Pág. 18.
9. Ibid. Pág. 27.
10. Lazo, Francisco "Pobreza, distribución del ingreso y necesidades de crecimiento real en El Salvador", en EL SALVADOR: CONCERTACION Y NUEVO MODELO ECONOMICO. CINAS, Cuaderno de trabajo N° 12, Junio de 1990, Pág. 69-112.
11. Véase EL SALVADOR: COYUNTURA ECONOMICA, "Reflexiones alrededor del paro empresarial", Año II N° 10 Pág. 28-32. El Salvador, Enero de 1987.
12. Véase "Recomiendan Reconversión Industrial para renovar tecnología en el país. "El Mundo, San Salvador 26 de marzo de 1990.
13. Instituciones como FEPADES, American Management Association, Centro de Formación Empresarial de la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador, ESEADE, FEDEPRICAP, Caribbean Central American Action ASI, ANEP, y otras lanzan continuamente seminarios sobre técnicas empresariales, estrategias de acción, organización, supervisión, control de calidad, productividad, y particularmente el Justo a tiempo como herramienta de mejora industrial.
14. MIPLAN "Plan de Desarrollo Económico y Social 1989-1994", San Salvador, Junio de 1990.
15. Kaplinsky, Raphael "Modelos cambiantes de ubicación Industrial y de Competencia Internacional: el papel de las ETN y el impacto de la microelectrónica", en CAMBIO ESTRUCTURAL Y PRODUCCION DE VENTAJAS COMPARATIVAS, libros del CIDE, México 1988. Pág. 148.
16. Ibid. Pág. 149.
17. Schydrowsky, Daniel "La política industrial frente a las brechas del desarrollo económico", en POLITICAS DE INDUSTRIALIZACION EN AMERICA LATINA, CEPALAES, Ecuador 1988, Pá. 47-74.
18. Los trabajos de Robert Mundell, Harry Johnson, J. J. Polak y últimamente de Jacob Frenkel que funge como Director de investigaciones Económicas del FMI, vienen difundiendo el Enfoque Monetarista.
19. Ver Programa Económico y Social 1989-1994 de MIPLAN, pp. 33 y 34.
20. Véase Eshang. Eprime "Sugerencias para mejorar los programas de estabilización del FMI", Revista Internacional del Trabajo Vol. 108 N° 3 (OIT), 1989, Ginebra.
21. El Salvador ha mantenido una política económica apoyada en su elaboración y ejecución por organismos financieros internacionales como la AID, el Banco Mundial y el FMI. Pero en general el enfoque es el del FMI, más si consideramos que en Agosto del presente año de contrató un nuevo préstamo por 35.6 millones de DEG para apoyar el Ajuste Estructural.