
¿ PLANIFICACION ECONOMICA

O

DISCURSO POLITICO ?

comentario al programa económico de 1988

INTRODUCCION

Mucho se habla hoy en día, en los círculos oficiales, de la reversión de la crisis económica y de una mejoría en las condiciones de vida de la población salvadoreña. El Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social (MIPLAN) atribuye esos avances a la eficacia con que se han venido implementando los Programas Económicos a partir de 1984; esa eficacia ha tenido su mayor repunte (según MIPLAN) en los resultados económicos de 1987, tanto que se especula positivamente sobre lo que se conseguirá en 1988.

Nosotros creemos que los resultados de 1987 no son halagadores para proyectar una mejoría en 1988. La crisis socio-económica aún no ha variado de rumbo y los sectores populares continúan sufriendo los estragos de esa crisis. En tal sentido, presentamos en este artículo una crítica al Programa Económico de 1988 1/ (PE) ya que creemos que ese documento manifiesta algunas incongruencias

1/ Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo - Económico y Social. Programa Económico de 1988. Febrero 1988.

y falsas premisas. Pero, nuestro objeto no es la crítica en sí, sino más bien, enfatizar a partir de ella que el Estado no está interviniendo adecuadamente en la solución de la crisis, ya que la utilización de los mecanismos estatales en materia económica, tal como se está haciendo, no garantiza en primer lugar, el mejoramiento de las condiciones de vida de la mayoría y, en segundo lugar, no garantiza un crecimiento sostenido de la economía.

COMENTANDO LOS LOGROS DE 1987.

Los resultados macroeconómicos de 1987 han sido considerados por MIPLAN como muy positivos para permitirse afirmar que las metas para ese año se cumplieron con creces, estos resultados fueron los siguientes:2/

2/ Para una mayor amplitud sobre los resultados económicos de 1987 léase nuestro punto de vista en "Balance 1987: a pesar de la ayuda la crisis se profundiza" Coyuntura Económica No. 18 Enero/Febrero 1988.

" Crecimiento real del PIB .. 2.6%
 Tasa de inflación (promedio anual) 24.9%
 Déficit del Sector Público como porcentaje del PIB - (excluyendo donaciones)... 3.5%
 Aumento de las reservas - Internacionales netas, millones US\$ 50.7 "
 (PE Pág. 9)

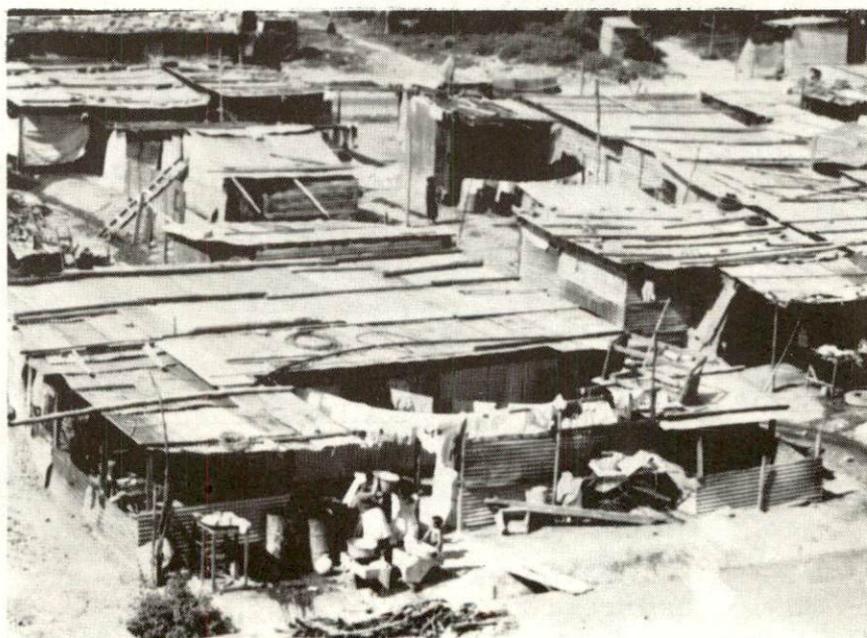
Ciertamente son cuatro logros que pueden satisfacer al gobierno, no así a los sectores populares, ya que paradójicamente, un factor determinante en ese repunte lo ha constituido el terremoto de 1986: "... el PIB creció 2.6%, en términos reales, como resultado de una fuerte expansión de la - construcción ..." (PE pág. 10), y eso a pesar de que todavía no se han atendido algunas zonas populares dañadas por el sismo.

El aumento de las reservas internacionales netas se debió, en gran parte, a la cuantiosa ayuda internacional para la recons-

trucción. Según el PE las donaciones para 1987 ascendieron a \$1,735 millones o sea que tuvieron un incremento mayor de 60% con respecto a 1986 (PE pág. 12).

El 3.5% de déficit con respecto al PIB convertido en monto significó \$590. millones de déficit fiscal de 1986 (3.0% en relación al PIB) nos dá un incremento del 58% que en términos reales, deducida la tasa promedio de inflación, es de 33%. Este crecimiento real es mucho mayor al registrado en 1986 que fué de -22.0% (el crecimiento del déficit fiscal fué de 10% y la tasa de inflación promedio fué de 32%).

Con respecto al promedio - anual de la inflación del 24.9% no podemos mostrar beneplácito ya que, si bien el promedio disminuyó, hubieron algunos bienes y servicios básicos que crecieron más que ese promedio. En todo caso, la inflación siguió causando graves daños a los consumidores



de bajos ingresos. Los siguientes cuadros son una muestra de la continuidad y progresividad con que aumentan los precios de algunos bienes y servicios de consumo popular.

En estos "logros" MIPLAN basa sus argumentos para continuar con su política económica, ahora diseñada en el Programa Económico de 1988, veamos si lo ahí planteado es coherente y adecuado a las necesidades del país.

CUADRO No.1

| INCREMENTO EN LAS TARIFAS DE SERVICIOS PUBLICOS. 1987 | | |
|---|--------|------------|
| A.N.D.A. | C.E.L. | C.E.P.A. * |
| 36% | 34% | 43% |

* Para compañías de transporte marítimo.

FUENTE: PE. Pág. 40.

CUADRO No.2

VARIACION PORCENTUAL EN LOS PRECIOS DE ALGUNOS BIENES DE CONSUMO BASICO.

| BIENES DE CONSUMO BASICO | PRECIOS MEDIOS POR MENOR (¢). | | |
|-----------------------------------|-------------------------------|----------------|-------|
| | ENERO 1987 | DICIEMBRE 1987 | % |
| ARROZ Lb. | 1.25 | 1.55 | 24.0 |
| FRIJOL ROJO Lb. | 1.26 | 1.72 | 36.5 |
| FRIJOL NEGRO Lb. | 1.22 | 1.71 | 40.2 |
| CEBOLLA Lb. | 2.06 | 3.11 | 51.0 |
| CHILE VERDE Lb. | 2.35 | 2.84 | 20.8 |
| HUISQUIL Lb. | 0.74 | 1.08 | 45.9 |
| REPOLLO Lb. | 0.53 | 0.86 | 62.3 |
| CAMARON FRESCO Lb. | 33.92 | 40.67 | 20.0 |
| ACEITE VEGETAL GARRAFA 5 BOTELLAS | 16.00 | 21.25 | 32.8 |
| LIBRO TEXTO 9o. GRADO (uno) | 30.00 | 71.13 | 137.1 |
| VIVIENDA (Alquiler mensual) | 112.84 | 148.75 | 31.8 |

FUENTE: Dirección General de Estadística y Censos
Ministerio de Economía. Enero/Diciembre 1987.

OBJETIVOS, METAS Y ESTRATEGIA.

Comenzaremos en orden inverso, primero veamos la estrategia. MIPLAN hace un diagnóstico de la

realidad salvadoreña para luego plantearse la manera de cómo modificar esa realidad y conseguir una "evolución económica". Se sostiene que "La persistencia de los desequilibrios internos y externos

en la economía salvadoreña es el resultado de la incidencia de factores coyunturales adversos (guerra, desequilibrios económicos internacionales, bajos precios de los productos primarios, etc) y de factores de índole estructural... la estrategia debe buscar, en consecuencia reducir los desequilibrios y tratar de superar las causas que lo han originado y continúan estimulando" (PE pág. 44.).

Mantengamos la idea de que un mal diagnóstico hace una pésima estrategia. MIPLAN establece que son los factores exógenos uno de los causantes de los desequilibrios, la pregunta es si podrán superar esas causas.

Por otra parte, hace bien en reconocer a factores de "índole estructural" como otro de los causantes, pero no distingue qué clase de factores son, la afirmación es ambigua y en todo caso, de tener la certeza no dice cómo superarlos; a lo sumo se plantea que "las políticas de 'ajuste' a corto plazo son utilizadas con criterios que no ignoran la situación política y social de El Salvador, y se complementan con otras políticas de carácter sectorial para disminuir el elevado costo social que ellas conllevan en si mismas" (PE pág. 44).

El no ignorar la situación política y social de El Salvador tiene una connotación muy especial, para MIPLAN esa situación ha adversado el logro completo de las metas propuestas "sin embargo, tanta adversidad no ha impedido que se hayan logrado avances significativos en el logro de la paz interna, la justicia social y el desarrollo económico" (PE pág. 5).

Concordamos que esas son las metas principales en el momento

histórico que vivimos. Pero el éxito de su consecución va más allá del discurso político, ya que la violencia generalizada demuestra todo lo contrario. Tampoco avalamos los mecanismos por medio de los cuales se pretenden lograrlos ya que el desarrollo económico no es la prioridad del momento; éste por sí sólo no será el que solucione los problemas de la paz y la justicia social; eso parece indicar el PE cuando cree que -

"... un proceso de desarrollo más fuerte y sostenido, (es la) única fórmula para mejorar el nivel de vida de toda la población y aliviar las necesidades de los grupos de menores ingresos" (PE pág. 10) No es mediante el "rebalso económico" que se solucionarán los problemas económicos, políticos y sociales del país, ni mucho menos aplicando criterios microeconómicos. Se argumenta que "ante la escasez de recursos, las limitaciones políticas y las grandes necesidades del pueblo salvadoreño, el gobierno de El Salvador ha diseñado el Programa Económico para 1988 que tiene como objetivos generales estimular el crecimiento económico, redistribuir recursos entre las funciones productivas, reducir los desequilibrios y proteger el ingreso de los trabajadores" (PE pág. 7).

Comentemos ahora este diseño en sus metas y objetivos.

Las metas macroeconómicas se han fijado en consonancia con los objetivos de corto plazo, y pueden englobarse en 5 grandes intenciones, (véase pág. 43):

1. Alcanzar un crecimiento del PIB entre 2.5 y 3.0%

2. Reducir la inflación a un promedio de 18 ó 20%

3. Mantener el déficit del gobierno central consolidado en un máximo de 3% del PIB, excluyendo donaciones.

4. Incrementar las reservas internacionales netas en US\$38.8 millones.

5. Limitar la expansión de los medios de pago a un máximo de 16% anual.

Algunas metas podrían lograrse si consideramos que la reconstrucción todavía pueda ejercer impactos positivos; que la ayuda externa se mantenga a los niveles del año pasado y que la empresa privada produzca en el "clima de seguridad" que tanto exige, sólo así se mantendría el ritmo de la "evolución económica" logrado en 1987; las tres variables son inciertas y de duración efímera. En este ámbito, hay que resaltar el factor determinante que le atribuye el mismo MIPLAN a la obtención de recursos externos ya que "cualquier retraso en el ingreso de estos recursos pondría una grave presión en el gobierno de El Salvador y haría más difícil el cumplimiento de los objetivos y metas económicas, sociales y políticas establecidas para 1988" (PE pág. 43).

Evidentemente, el crecimiento de nuestra economía depende de los donativos y préstamos que se reciben del exterior, en donde Estados Unidos es el principal contribuyente.

Con respecto a los objetivos, estos han sido clasificados para lograrse en el corto y mediano plazo; lógicamente el programa económico hace énfasis en los del corto plazo dejando a los del mediano plazo en dependencia de la efectividad de los primeros.

Los del corto plazo pretenden:

" -Aumentar la producción, el empleo y la productividad global de la economía, mediante un mejor aprovechamiento de la capacidad instalada y una asignación más racional de los recursos.

-Seguir estimulando la expansión y diversificación del sector exportador para reducir el ritmo de ensanchamiento del déficit de la balanza comercial.

-Profundizar el alcance de las políticas destinadas a promover la eficiencia y la diversificación de los sectores de bajo ingreso que se dedican a actividades productivas, con especial énfasis para los campesinos y microempresarios." (PE pág. 41).

Con respecto a los del mediano plazo, cuatro son los más importantes:

" -Continuar mejorando el nivel de satisfacción de las necesidades básicas de la población.

-Continuar con una política de sustitución de importaciones a través del estímulo de la inversión interna y extranjera.

-Definir una política tecnológica, considerando los recursos del país y las características de la fuerza laboral, que permita aumentar la productividad de la economía y los niveles de empleo.

-Eliminar gradualmente las distorsiones y rigideces que obstaculizan el proceso de ajuste macroeconómico, necesario para eliminar los desequilibrios internos y externos" (PE pág. 42).

Los objetivos en sí son beneficiosos para la economía, lamen-

tablemente se piensa en mecanismos inadecuados que yuxtaponen los tecnicismos a la realidad socio-económica, no es por medio de factores técnicos que la economía pueda lograr el desarrollo. Se menciona la importancia de incidir sobre la productividad, la asignación racional de los recursos, la eficiencia y otros; es decir que se cree que esas imperfecciones del mercado de factores son los que hay que atacar para ir eliminando las distorsiones y rigideces que presenta la economía.

Por otro lado, parece expresarse con beneplácito el "continuar mejorando el nivel de satisfacción de las necesidades básicas de la población" cuando en la realidad esas condiciones básicas son peores o iguales a las del comienzo de la crisis, en todo caso, este objetivo se ha relegado al mediano plazo como una intención secundaria dentro del programa.

ALGUNAS MEDIDAS DE POLITICA ECONOMICA.

La concreción del programa está estipulada en la política económica a implementarse en este año. Para nuestro objeto, enfocaremos la atención en la Política Fiscal, la Política del Sector Externo y la Política de Protección del Ingreso.

Política Fiscal: el objetivo es controlar el déficit fiscal mediante la austeridad y racionalización del gasto público, entre otras cosas para "evitar la creación de presiones inflacionarias". Esta medida parece contradecir a la política de inversiones públicas que "persigue orientar directa e indirectamente la actividad productiva privada y contribuir a atender las graves carencias económicas y sociales que afectan a gran parte de la población salvadoreña" (PE pág. 47). Si esto es así, el Estado tendría

CUADRO No. 3

ALGUNAS ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS DEL GASTO PUBLICO 1/ (Miles de Colones)

| | 1986 | 1987 | 1988 |
|---|------------------|------------------|---------------------|
| PRESUPUESTO GENERAL | 3,742.2 | 3,451.4 | 3,505.9 |
| DEFENSA Y SEGURIDAD PUBLICA | 960.8 (25.7%) | 894.0 (25.9%) | 987.0 (28.1%) |
| EDUCACION Y SALUD PUBLICA | 726.0 (19.4%) | 788.7 (22.8%) | 839.9 (23.9%) |
| DEFICIT FISCAL (Excluyendo Donaciones) | 590.0 (15.8%) | 931.7 (27.0%) | 843.9 2/ (24.1%) |
| DEFICIT FISCAL Como porcentaje del PIB | 3.0 | 3.5 | 3.0 |

1/ Entre paréntesis los porcentajes de participación con respecto al Presupuesto General.

2/ Hemos calculado el monto del déficit fiscal considerando la proyección del PIB en ₡ 28,131.1 millones contenidos en el PE.

FUENTE: Datos tomados del Programa Económico 1988 MIPLAN e Informes Complementarios Constitucionales Ministerio de Hacienda.

que aumentar el gasto público y ya sabemos que los ingresos tributarios son muy rígidos, en consecuencia no podrá controlarse el déficit fiscal que está estimado en 3% del PIB, cuya proyección equivale a ¢843 millones, ó contrariamente de lograrlo no se podrían beneficiar a los sectores de bajos ingresos.

Además, habría que preguntarse en que consiste la austeridad que se plantea.

Según el cuadro anterior el aumento del déficit fiscal en 0.5% en relación al PIB significó un incremento nominal de ¢341.7 millones para 1987, en cambio, la proyectada reducción en el mismo 0.5% del déficit fiscal para 1988 estimaría una reducción nominal de sólo ¢87.8 millones.

Por otra parte, del mismo cuadro se desprende que el Ministerio de Defensa y Seguridad Pública tiene un incremento de 2.2% como porcentaje de participación en el presupuesto para los años 87/88 y los Ministerios de Educación y Salud Pública tienen un incremento en conjunto de 1.1% con relación al presupuesto de los mismos años.

A parte de ello, la política de ingresos tributarios pretende aumentar los ingresos mediante el "Mejoramiento y Perfeccionamiento del Sistema de Fiscalización y Recaudación Tributaria", es decir, no se modificará la regresividad de la estructura tributaria.

Como complemento se tratará de controlar el gasto público, prohibiendo la creación de nuevas plazas por contrato o jornales y suprimiendo las plazas vacantes; a la vez, se eliminarán las transferencias a las empresas públicas

para que ellas busquen los mecanismos de autofinanciamiento. Esto sin duda llevará al aumento de precios de los bienes y servicios que vendan el IRA, ANDA, CEL, IVU, CEPA, etc., contradiciendo de esta forma las intenciones de controlar el aumento de los precios de los productos de consumo básico.

Política del Sector Externo:
el desequilibrio del Sector Externo se atacará estimulando las exportaciones y reduciendo gradualmente las restricciones a las importaciones de bienes y servicios (en el estímulo a las exportaciones se dá especial énfasis a las no tradicionales). Las medidas incluyen:

Política de Fomento de Exportaciones. "Se autorizará la apertura y manejo de cuentas especiales en moneda extranjera a favor de empresas que exporten bienes no tradicionales y/o servicios a las empresas que para su operación requieran importar bienes y servicios y a las agencias de captación de los bancos en el exterior... las cuentas en moneda extranjera podrán ser abiertas y alimentadas por las empresas que exporten bienes y servicios no tradicionales hacia y afuera de centroamérica, pudiendo utilizar esos fondos para cubrir el valor de sus importaciones de bienes y servicios, vender sus excedentes de divisas a los importadores o a otros exportadores no tradicionales que tengan eventos de esta clase o, bien podrán mantener depósitos a plazos por lo cual recibirán intereses en moneda extranjera" (Véase PE pág. 57-60).

Política de Importaciones.
"Se elimina el depósito previo del 20% de carácter monetario establecido por el BCR para la apertura de cartas de crédito solicitadas. Se reducirán gradualmente

en el transcurso de 1988, los depósitos previos del 100% sobre el valor CIF de los bienes importados. Las importaciones de todos los bienes no esenciales sujetos al depósito previo sólo podrán realizarse con cargo a la cuenta de dólares que mantienen los importadores y exportadores en el sistema bancario" (Véase PE pág. 62-63).

Como política complementaria para reactivar el Comercio Exterior se proyecta aprobar la Ley de Garantía a las inversiones Extranjeras. 3/

Con estas medidas no vemos cómo se logrará equilibrar el Sector Externo si se está favoreciendo a los importadores, en oposición al objetivo de restringir esa cuenta, al mismo tiempo la inversión extranjera puede significar, contrariamente a lo pretendido, salida de divisas, ya que la mencionada ley estipula que "los inversionistas extranjeros podrán retirar el cien por ciento de sus utilidades después de un año". 4/ con esa disposición legal nuestro saldo externo seguirá -siendo deficitario o al menos a ello se presionará ya que el mismo PE reconoce que "un factor preponderante en el saldo de la cuenta servicios durante los años 80 ha sido el fuerte déficit que arrojan los saldos netos por operaciones de 'inversiones internacionales'. Mientras que los ingresos por inversiones han sido, en promedio, por debajo de los US\$20 millones, los egresos (Royalties, utilidades

3/ Esta ley ya fué aprobada por la Asamblea Legislativa el pasado mes de mayo de éste año.

4/ "Duarte y Fusades analizan Proyecto de Ley para garantizar la inversión extranjera" El Mundo 10-02-88, Pág. 7.

repatriación de capitales) han estado alrededor de los US\$145-150 millones" (PE pág. 30).

Política de Protección del Ingreso: "el gobierno ha decidido tomar una serie de acciones y medidas tendientes a combatir los factores que inciden en el alza de los precios de todos aquellos productos que constituyen la canasta de consumo básico" (PE pág. 66).

Semejante disposición merecería nuestra congratulación, lamentablemente caemos de nuevo en un discurso político. La realidad de las acciones ha tomado así lo demuestra: en cuanto a los salarios nominales se introducirá un ajuste en los salarios mínimos del campo y la ciudad pero no así de los salarios del sector público. En otras investigaciones 5/ se ha estimado que el salario mínimo requerido para la recolección de cosechas debería ser de ₡1302.9 mensuales logrando así un poder adquisitivo base 1978. Bien podría el Estado demostrar sus buenas intenciones ajustando los salarios a una situación cercana a esa.

En cuanto a los precios, el énfasis está en la canasta de consumo básico, ésta se protegerá mediante un "Programa para orientar al consumidor sobre hábitos de consumo" y el "Mejor uso del Presupuesto Familiar (PE pág. 67), en otras palabras, se trata de un programa de Educación del consumidor. Estas medidas también se extienden al marco legal por lo cual se proyecta aprobar una

5/ Véase "Sobre el sostenido deterioro de las condiciones de vida en El Salvador" Coyuntura Económica No. 18 Enero/Febrero 1988.

legislación que incluya el "Desarrollo de Programas Publicitarios" que orienten positivamente el consumo de bienes e insumos básicos.

Parece que MIPLAN cree que el deterioro de los salarios reales se debe a que el consumidor obrero-campesino no asigna óptimamente sus recursos monetarios (salario mínimo) para satisfacer sus necesidades básicas o, que consumen bienes que no necesitan. En ninguna parte del PE se menciona el control de los precios de los productos básicos, el incremento de esa producción o el control de los intermediarios (acaparadores-especuladores). Con respecto a las atenciones de salud en relación a los productos medicinales genéricos se pretende aprobar un proyecto de "Difusión de las propiedades y Ventajas de los productos genéricos", a efecto de que los consumidores (pacientes médicos) compren las medicinas más baratas que produce la industria química-farmacéutica del país 6/. Posiblemente el proyecto convenza a los enfermos no así al médico que es quién hace las recetas.

CONCLUSIONES

El programa económico es muy ilusorio y las dificultades que presenta están en las incongruencias que hay entre el diagnóstico, la estrategia y algunas medidas de política económica. El alcance

6/ Recuérdese el enfrentamiento del año pasado entre el gobierno y los farmacéuticos salvadoreños en relación a los altos márgenes de ganancia de esa industria, en la que al final el gobierno tuvo que derogar algunas disposiciones legales.

de las metas depende de la ayuda internacional y, la estrategia se basa en el planteamiento de incidir sobre factores desequilibradores externos que escapan al control nacional y, en otras de carácter interno no descifrados explícitamente, de ahí que la Política Económica que asume el Estado no ayuda a salir de la crisis aún cuando considera no ignorar la situación política y social del país.

Ciertamente pueden lograrse algunos objetivos pero, también con ello, se manifestarían paralelamente, la profundización de los desequilibrios, tales como el aumento en las desatenciones a las necesidades de los grupos de menores ingresos, el aumento del desequilibrio externo, el aumento de los precios de los bienes y servicios básicos, la dependencia externa por medio de la "ayuda financiera" y la utilización de la vía militar para solucionar la crisis ya que se prevén aumentos en los gastos de Defensa y Seguridad Pública.

En general, las ilusiones del PE chocan con nuestra realidad, un programa basado en coeficientes técnicos y en una óptica microeconómica no puede resolver problemas estructurales. El hambre no puede quedar satisfecha con ilusionar un banquete óptimamente seleccionado. No podemos concebir a este documento como un Programa Económico, más bien parece ser el Diagrama Político de la puesta en marcha de medidas de liberalización económica en condiciones de extrema concentración.

