

# EL SALVADOR **Coyuntura Económica**

BOLETIN INFORMATIVO Y ANALISIS ECONOMICO  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS - UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

Año V

Nº 33

Noviembre- Diciembre 1990

- IMPLICACIONES GERENCIALES DE LA PARTICIPACION POPULAR EN EL SALVADOR**
- CRISIS, NEOLIBERALISMO Y DEUDA EXTERNA EN EL SALVADOR**
- ANALISIS Y PERSPECTIVAS DEL CULTIVO DEL ALGODON**



# EL SALVADOR

# **Coyuntura Económica**

BOLETIN INFORMATIVO Y ANALISIS ECONOMICO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS - UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

Año V

Nº 33

Noviembre- Diciembre 1990

## COORDINACION DE LA EDICION

*Personal del Instituto de Investigaciones económicas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de El Salvador.*

*La revista "El Salvador: Coyuntura Económica" es una publicación bimensual del Instituto de Investigaciones Económicas, y tiene como objetivos fundamentales difundir los análisis e investigaciones objetivas sobre los aspectos económicos-sociales más relevantes de la realidad de nuestro país desde la perspectiva universitaria, plantear alternativa de solución que representen los intereses del pueblo salvadoreño y contribuir en el desarrollo de las ciencias sociales en El Salvador.*

Correspondencia y Canje:

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS (INVE)  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR  
Apartado Postal 2830  
San Salvador, El Salvador, Centro América.



## CONTENIDO

- Implicaciones Gerenciales de la Participación Popular en El Salvador .....	2
- Crisis, Neoliberalismo y Deuda Externa en El Salvador .....	7
- Análisis y Perspectivas del Cultivo del Algodón .....	22

## PRESENTACION

Existen fenómenos en la vida nacional que merecen ser abordados con mayores niveles de profundidad y más aún cuando estos fenómenos están presentes permanentemente en la discusión nacional.

Concretamente en el ámbito económico existe una multiplicidad de aspectos, donde unos más que otros inciden ya sea positiva o negativamente en la solución a la crisis nacional.

En este número se presentan tres aspectos a nuestro juicio importantes de profundizar en su análisis, a fin de detectar los elementos claves que ayudarían a definir un nuevo marco económico para nuestro país.

En primer lugar se presenta un trabajo sobre "Implicaciones Gerenciales de la Participación Popular en El Salvador", el cual es una Ponencia presentada para la XXV Asamblea General del Consejo Latinoamericano de Escuelas de Administración. Con este artículo se pretende generar discusión sobre el papel de la Administración dentro de lo que podría ser un Proyecto Alternativo en El Salvador.

Luego se presenta un análisis sobre "Crisis, Neoliberalismo y Deuda Externa" que pretende analizar la crisis de endeudamiento, las soluciones que se plantean en este momento, así como la tendencia "explosiva" de la deuda externa. Seguidamente se presenta "Análisis y Perspectivas del Cultivo del Algodón" en el que se plantean los orígenes de la crisis del algodón tomando como referencia la problemática ambiental hasta llegar a presentar algunas propuestas.



# IMPLICACIONES GERENCIALES DE LA PARTICIPACION POPULAR EN EL SALVADOR



Fernando Guerrero\*

## INTRODUCCION

El presente trabajo constituye un primer acercamiento al reto planteado por la crisis salvadoreña a la teoría gerencial, reto que no puede ser evadido por los responsables de administrar y organizar el proceso de producción de los bienes que constituyen la riqueza material y espiritual de la sociedad.

Más que desarrollar aspectos metodológicos de la auto-gestión en Administración, este trabajo pretende motivar a los que ocupan algún cargo de dirección de cualquier nivel en las unidades productivas, sobre la misión social que la sociedad les ha encomendado: la productividad y la equidad social.

Este documento contiene dos partes. La parte I define el Marco de referencia que orientará el trabajo.

En la parte II se analiza la opción preferencial que debe tener la Administración por los más necesitados. Por eso, esta parte aparece con el nombre de Administración ¿para qué y para quién?

## I- MARCO DE REFERENCIA

### 1.1. Antecedentes teóricos

El término "participación popular" encierra una connotación muy amplia y por lo mismo imprecisa. Esta amplitud e imprecisión permite que el término se refiera a cualquier proyecto, sea éste un proyecto de las fuerzas progresistas o de las fuerzas obscurantistas y reaccionarias. De aquí que para poder aplicarlo es necesario definirlo en forma clara

como requisito para contextualizarlo a la situación salvadoreña. Para fines de este trabajo se entenderá por participación popular: "los esfuerzos organizados por aumentar el control sobre recursos e instituciones reguladoras por parte de grupos y movimientos de obreros y campesinos que hayan estado excluidos de tal control". (Pearse y Stelfel, 1979; 80-108).\*

Vemos en la definición anterior que participación popular nos remite directamente al problema del poder visto desde la perspectiva gerencial, es decir, la preocupación por influenciar a la gente para alcanzar objetivos establecidos.

Es importante establecer la relación que existe entre el poder y otros conceptos tales como autoridad, liderazgo, control y dominación. Resuelto este primer problema, surge otro. Si el problema del poder en las organizaciones sociales debe emplearse para alcanzar un objetivo determinado, es decir, para aumentar la productividad, cabe preguntarse entonces productividad. ¿Para qué y para quién?. La parte II de este trabajo está dedicada a reflexionar sobre estas interrogantes.

### Poder - Autoridad

Si el poder se refiere a la capacidad de influenciar a la gente, la autoridad le confiere el derecho a ejercer ese poder. Una persona puede tener la autoridad sin tener poder o puede tener poder sin tener autoridad. Así, imaginemos una empresa cuyos empleados están en huelga. Si el patrono le pide a un empleado que abra la puerta para dejarlo entrar, tiene la autoridad para exigir que el empleado le abra la puerta, pero si éste hace caso omiso de esa orden, el patrono no tiene poder de apartarlo del lugar. El Jefe puede amenazarlo con despedirlo o con llamar a las autoridades militares y,

\* Ponencia presentada en la XXV Asamblea General del Consejo Latinoamericano de Escuelas de Administración, San José, Costa Rica, Octubre de 1980.

\* Citado por Peter Marchetti, S. J. en Guerra, participación popular y transición al socialismo. Aparecido en la Transición Difícil. La auto-determinación de los pequeños países periféricos



si a pesar de esas amenazas, el empleado no accede y ordena al patrono que se retire inmediatamente, éste ha ejercido su influencia "para hacerlo retroceder contra su voluntad: tiene poder".

### **Poder- Liderazgo**

Los conceptos de poder y de liderazgo se interpenetran y resulta muy difícil distinguir en la práctica donde termina uno y dónde comienza el otro. El liderazgo es el poder de influir sobre los demás para que éstos se esfuerzen voluntariamente en la consecución de los objetivos del grupo. Analizando con profundidad ambos conceptos observamos que el concepto liderazgo tiene una relación unidireccional, mientras que el poder se define en varias direcciones. Así, el liderazgo establece una relación de un individuo frente a un grupo pero no viceversa; mientras el poder define varias situaciones: relaciones de individuos a individuo, de grupo a individuo, de grupo a grupo. A lo anterior, se debe agregar que otra diferencia entre ambos conceptos es que el liderazgo encierra un acto voluntario en el esfuerzo de alcanzar objetivos comunes. El poder implica fuerza, coacción. En resumen, el liderazgo es una forma en que se manifiesta o se ejerce el poder, sin embargo no todas esas formas de poder son liderazgo.

### **Poder- Control**

Se había mencionado anteriormente que el poder se expresa en varias formas. Además del liderazgo como forma de poder, existe el control. Este es una forma extrema de poder utilizado por un individuo para restringir el comportamiento de otro.

Por ejemplo, el control policial determinan los límites de las acciones de los individuos, les restringe la libertad de acción.

### **Poder - Dominación**

El concepto de poder tiene un nivel de abstracción más alto que el concepto de dominación. La dominación se caracteriza por denotar relaciones complementarias, es decir, relaciones de superioridad a inferioridad. Así, la relación que se establece entre superior - supervisado es un ejemplo de este tipo de relación, aunque muchas veces ésta puede darse en forma "camuflageada". Existe una diferencia de "condición" de los sujetos que interactúan, de modo tal que uno (s) se encuentra (n) en posiciones superiores o primarias, mientras que el otro ( o los otros) en las correspondientes inferiores o secundarias.

La interacción complementaria es opuesta a la interacción simétrica. En esta existe una "condición de igualdad o diferencia mínima de los sujetos que interactúan, posibilitando una situación de libertad, de reflexión y de acción (iniciativa, deducción, análisis, síntesis, participación)".

El conocimiento de las interacciones es muy importante

para definir un estilo adecuado de trabajo. Puede suceder que uno de los miembros del grupo imponga su posición divergente por medio de algún mecanismo de poder con el fin de convertir la interacción en complementaria.

El dirigente que desee el poder por el poder mismo, para alcanzar posiciones individuales actúa en forma egoísta. La obtención del poder es válida siempre que éste se emplee en función de la mayoría. El gerente debe preocuparse por el "manejo del juego de las influencias en forma controlada". Pero esto no debe entenderse que el empleo del poder necesariamente conduzca a un estilo de dirección autoritario. El poder debe servir, entre otras cosas, para lograr que los miembros de la organización o del grupo se sientan fuertes en lugar de débiles. Los que emplean el poder como forma de dominación obtienen el efecto contrario, hacen sentir a las personas débiles e imponentes. Aplican un estilo de dirección autoritario.

En resumen, el poder en las organizaciones debe ejercer una acción auto-gestionaria y autoreguladora. Esta función dual gerencial es realizada por dos características: Un mayor desarrollo en la madurez de los individuos y del grupo en un clima sin egoísmo y un estilo administrativo democrático, de asesoría y no de imposición.

### **1.2 Momentos relevantes de la situación de El Salvador.**

El presente trabajo debe ser ubicado dentro del contexto social, económico y político del país.

El Salvador es el país más pequeño de la región centroamericana y el más densamente poblado (244 habitantes por KM<sup>2</sup>).

La distribución por edad: 0-14 años, 45.2%; 15 - 59 años, 48.4%; 60 años y más, 5.4%.

Capital: San Salvador, Población (1988 estimado) 500.000

Grupos étnicos: Mestizos, 89%; Indios, 10%; Caucásicos, 1%.

Idioma: Español ( y entre algunos Indios, el Nahuath).

Religión: Prevalece la Religión Católica, pero los protestantes están ganando terreno ultimamente.

### **Economía.**

Unidad Monetaria: Colón. Valor Oficial (1989) 8.10 colones por U.S. \$1.00.

Producto Interno Bruto (PIB) (1989): €3,107.6 millones.

P I B Per - Capita (1988) (constante): €625.00.

### **Tierra.**



El 60% de la tierra se destina para la agricultura; el 1.9% de la población es propietaria del 57% de la tierra.

### Exportaciones e Importaciones

Valor de las exportaciones (en millones de dólares) 1989: \$583 (cifras proyectadas); 1988: \$633 (cifras proyectadas); 1987: \$633; 1986: \$755; 1985: \$695; 1984: \$726.

Valor de las importaciones (en millones de dólares) 1989: \$1,115; 1988: \$1,050; 1987: \$994; 1986: \$935; 1985: \$961; 1984: \$978.

### Inflación

Porcentaje de Inflación (1988): 20%

Tasa de desempleo y subempleo (1987): 76.8%

### Social

El Costo de la "Canasta básica familiar" para el último mes de 1988 fué de €2,368.76.

### Salud

A pesar de haberse realizado campañas millonarias de vacunación, datos de la UNICEF revelan que en el país, 400 niños mueren de desnutrición cada semana y la probabilidad de morir antes de finalizar el primer año de vida es de 70.8 por mil a nivel general y de 80.9 por mil en el área rural. La misma fuente confirma que el 50% de los niños presenta algún grado de desnutrición; lo cual se agrava para el caso de los desplazados, sector en el que el 70 de cada 100 niños están desnutridos.

### Educación

La crisis en el sistema educativo nacional se profundiza debido al agravamiento de la crisis generalizada del país. Para 1987, había 730 escuelas cerradas y más de 3,000 maestros desempleados (cifra oficial) y por cada 100 habitantes 70 son analfabetos.

Según datos presentados por el Ministerio de Educación en la Memoria de Labores 1987-1988 de una población en edad escolar de 2,597,394 el sistema educativo solamente atendió 1,273,000 estudiantes (49%), quedando sin recibir educación 1,323,422 (51%), cifra mayor a 1,319,394 aceptada al año pasado, con un total de 24,629 profesores.

Según la UNICEF, la población en edad escolar (4-18 años) es de 2 millones para 1988; y de éstos, 600 mil no estudiaron por falta de escuelas y además se dio un alto porcentaje de deserción, producto de la violencia.

Con la llegada del Partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) al poder se impone un nuevo modelo educativo congruente al nuevo modelo de acumulación capi-

talista de corte neoliberal. Las políticas educativas oficiales, contenidas en la Ley General de Educación Superior, están orientadas a la privatización de la educación.

En tal sentido, se privilegia la calificación de la mano de obra es función de incrementar la productividad en la empresa privada para la exportación, en detrimento de la productividad asociada con la paz. Para tal fin, la formación del profesional está fundamentada en procesos de enseñanza que le inculquen la idea del nacionalismo, construyendo hombres egoístas y autómatas.

La crisis económica por la que atraviesa actualmente el país es la peor de su historia. La prioridad en la asignación de los fondos a la guerra ha descuidado la educación, la salud, la vivienda y otros aspectos de la asistencia social. Los pobres se vuelven cada vez más pobres, la cantidad de desempleados se ha incrementado sustancialmente y el descontento popular crece con las medidas económicas, políticas y sociales de los gobiernos de turno de los últimos años.

Sin embargo, paralelamente a ese proceso negativo se está construyendo otro camino de avance hacia la democracia. Las dos fuerzas enfrentadas hoy en El Salvador, el FMLN y el Gobierno, se han sentado a la mesa de negociación tratando de encontrar una solución política al conflicto que ya cobró 70,000 víctimas.

El Salvador, al igual que los demás países de América Latina, vive una situación dual, contradictoria, la guerra civil, producto de la existencia de una estructura económica, política y social injusta por un lado y los esfuerzos que el pueblo salvadoreño está haciendo por alcanzar una paz duradera para el país por otro.

Para hacer frente a la crisis generalizada que vive El Salvador se hace necesario construir las instituciones y los cuadros gerenciales que organicen y potencien los cambios, los proyectos que el pueblo salvadoreño necesita para alcanzar la tan ansiada paz.

## II. ADMINISTRACION, PARA QUE Y PARA QUIEN?

### 2.1 Administración y Productividad

Al finalizar la parte I sosteníamos que el poder puede servir para crear o para destruir, depende del uso que de él se haga. El poder institucional si es ejercido en forma positiva, sin motivaciones expansionista, agresivas y egoístas, contribuye a la producción de bienes esenciales, a la coordinación de esfuerzos y a la liberación del potencial creador de los miembros del grupo.

La administración, entonces, no puede separarse del concepto del poder, es más, constituye un elemento clave de la gerencia. El concepto de poder implica interrelaciones entre individuos y grupos. El campo del gerente es un medio donde las interrelaciones son muchas y variadas y en las que la



efectividad de las decisiones directivas está en función de la capacidad de negociación del grupo dirigente.

La crisis generalizada que sufre nuestro país exige lograr niveles altos de productividad y para ello se debe incrementar significativamente la eficiencia, la eficacia y la equidad.

La gerencia no tiene razón de ser si ésta no se enmarca en el sufrimiento que padecen los más pobres en El Salvador, en acompañar a los obreros en la construcción de un país con justicia social, en luchar por la participación en las decisiones y en las responsabilidades, por la "codeterminación" como etapa conducente al control de la vida económica y social por parte de los trabajadores.

La Administración, en un país subdesarrollado como el nuestro, debe dar respuesta a problemas muy concretos relacionados con la productividad-equidad. ¿Cómo lograr niveles óptimos de productividad y de equidad social? ¿Cómo construir un modelo económico y autodeterminado?

Estos son los principales desafíos para la administración en esta época, lo que significa privilegiar la participación de los individuos en la solución de sus problemas. La palabra clave es "todos". Hasta en estos momentos la administración ha estado al servicio de unos pocos. Se ha logrado incrementar la productividad para pocos grupos privilegiados, olvidándose de su misión social, la de servir a toda la comunidad, preferentemente a los más necesitados: a los obreros, campesinos, cooperativistas, microempresarios, estratos medios marginados, etc.

Para satisfacer las necesidades más sentidas de la sociedad se requiere que los administradores tengan una muy buena capacidad técnica, que empleen instrumentos aplicables a nuestra realidad y desechar ya la idea de copiar la "moda" de los países industriales a un nivel "casi suntuario". El país necesita técnicas para aumentar la productividad del calzado, la leche, el maíz etc. a través de la auto-organización y la auto-gestión. Tampoco se trata de rechazar el desarrollo internacional sino de evitar copias mecánicas.

2.2. La Administración y la Participación de los individuos. La Administración en su dimensión popular se concibe como un proceso metodológico participativo en distintos procesos de trabajo con grupos; es decir, un proceso de trabajo en que tanto los administradores como los "no administradores" sean actores y co-gestores de su propia realidad.

En este caso, se rompe con el modelo Weberiano, Taylorista y Fayoliano de Organización y optar por organizaciones flexibles que permitan la innovación, la participación

y trabajo por equipos. Únicamente así se logrará alcanzar productividades mayores que se destinen a cubrir las necesidades de los pobres.

Bajo esta metodología, se rechaza el slogan "el Administrador soy yo" por "el Administrador somos todos", con lo que desaparece esa relación vertical, autoritaria, unidireccional.

La Administración autogestionaria debe integrarse en la comunidad y crear las condiciones para que sean los mismos grupos sociales los que deben encargarse de planificar y organizar las actividades de sus miembros.

Para que la Administración sea autogestionaria es requisito necesario cambios en el sistema educativo de las Universidades.

Exige cambios en la Administración de las universidades, supresión de la burocracia para dar paso a la adhocracia, eliminar los antiguos planes de estudio y optar por otros que permitan al estudiante concientizarse y comprometerse con los procesos productivos que ellos deben diseñar para producir los bienes que le posibilitarán una vida decorosa. La autogestión implica cambios de aptitudes de profesores y de estudiantes.

La autogestión en Administración requiere a deshearse del ayer, eliminar la burocracia mental y desechar métodos de trabajo que promueven el liderazgo basado en la persona. En su lugar deben existir formas de trabajo que posibiliten la autogestión administrativa; es decir, un trabajo en equipo caracterizado por la interespecialización de sus miembros que promuevan relaciones simétricas, con plena participación e integración de sus integrantes, diálogo permanente, cooperatividad, solidaridad y creatividad transformadora. Únicamente en esta forma el trabajo asumirá un carácter participativo o socializado.

Vemos, pues, que la concepción autogestionaria de la Administración rompe con la concepción tradicional como el único modelo posible. Se requiere desechar toda clase de formalismo que asigna más valor a los medios que a los fines. Ya es tiempo de cuestionar a fondo los principios tradicionales de la organización que nos han enseñado en la Universidad como dogmas irrefutables.

La realidad organizacional es mucho más compleja y no puede explicarse únicamente aplicando esos principios. Un administrador que no cuestione la realidad organizacional de El Salvador en el marco de la crisis económica política y social que vive el país es un profesional cómodo, sin ningún compromiso social y está destinado al fracaso.





## BIBLIOGRAFIA

**UNICEF**

Fundamento de la metodología participativa  
y de la investigación participativa.  
Guatemala, 1988.

**KLIKSBERG, BERNARD**

¿Cómo formar gerentes públicos?  
San José Costa Rica, 1988.

**GUTIERREZ, FRANCISCO**

Educación como praxis política.  
Siglo XXI, 1984.



## CRISIS, NEOLIBERALISMO Y DEUDA EXTERNA EN EL SALVADOR

Carlos M. Rivera Alemán

*.. El problema de la deuda externa del tercer mundo,  
las víctimas: cuanto más pagan, más deben;  
cuanto más reciben, menos tienen;  
cuanto más venden, menos cobran;  
Necesitan cada vez más horas de trabajo,  
para ganar cada vez menos.  
Necesitan cada vez más productos propios,  
para recibir cada vez menos productos ajenos.*

Eduardo Galeano.<sup>1</sup>

### INTRODUCCION

Resulta indudable, que la región Centroamericana sobrevive la crisis más profunda del último siglo; y mientras aquella desaparece de la agenda de la Cumbre USA-URSS, evidenciando el desplazamiento de la Región como elemento preferencial en la Política Exterior Estadounidense y que se traduce en posibles reducciones de la ayuda de la AID, los presidentes de las repúblicas de Centroamérica, reunidos en Antigua Guatemala enfocan los problemas económicos de la Región, abandonando la Agenda Política de Esquipúlas II, ante la necesidad de aplicar un Modelo Económico para Centroamérica.

Naturalmente, la Deuda Externa fue señalada como uno de los mayores problemas para el presente y el futuro del istmo centroamericano. Y no es para menos, la Deuda Externa Centroamericana alcanzó los \$20,000 millones en 1989, lo cual representa un aumento de \$14,391 millones en sólo 12 años. Esta deuda significó para 1988 el 70% del PIB regional, mientras que la deuda per cápita promediaba los US\$800 y el pago del servicio de ésta alcanzó el 44% de las exportaciones centroamericanas.<sup>2</sup>

En este contexto, nuestro país no fue la excepción, para 1989 la deuda externa de El Salvador superaba los US\$ 2000 millones, lo que significó nada menos que el 33% del PIB nominal, el 233% de la inversión bruta a precios de mercado y más de cuatro veces las exportaciones de bienes y servicios del país.

Por su parte, el gobierno Neoliberal de ARENA ante estos hechos y ante la tendencia a la reducción de la ayuda externa, recomienda automáticamente una Política de financiamiento externo que pretende recuperar la capacidad de pago del país basado tanto, en medidas de ajuste, en la puesta en marcha de procesos de renegociación de la mora y de los pagos de servicios, y en la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento externo -principalmente el Banco Mundial, el FMI y la Banca Comercial-.

Más estas políticas, por enfatizar los mecanismos de reducción de la demanda y no modificar esencialmente las orientaciones de los préstamos externos, no lograrán resolver la aguda crisis de endeudamiento de nuestro país; la cual es claramente innegable desde fines de 1988 cuando El Salvador entró en la lista de los morosos de los organismos acreedores en América Latina, con lo cual se rompía una larga tradición de pagos puntuales, aún en los años más agudos de la crisis.

En este artículo, se analizará en forma general la crisis de endeudamiento de nuestro país; así como la solución que el gobierno actual pretende darle, augurando que estas medidas de carácter Neoliberal no podrán resolverla y más aún tienden a agravarla.

Asimismo, y con efecto de evidenciar la tendencia ex-

<sup>1</sup> Extracción de un discurso pronunciado por Eduardo Galeano en la Universidad de Berlín, ante la Asamblea anual del FMI y del BM. Tomado de Revista Pensamiento Propio, #55, nov. 1988. Pág. 7.

<sup>2</sup> Balance de la Economía Latinoamericana, 1988. CEPAL.



plosiva de la deuda externa, se elaboró una estimación de su crecimiento en la década de los 90's comprobando con ello lo crítico e inestable de una Economía dependiente y de endeudamiento, así como la urgencia de encontrar soluciones realistas y justas que modifiquen la situación clasista de privatizar las ganancias "los beneficios de la deuda" y distribuir los costos "el pago de la deuda".

Pero es indudable, que cualquier solución al problema de la deuda de nuestro país rebasa el marco estrictamente nacional, encuadrándose en el contexto regional y en las propuestas que a nivel Latinoamericano se han dado.

Así, los países Centroamericanos, deberán coordinar una estrategia común ante los acreedores, que les permita el ejercer una mayor presión para la solución de sus demandas. Y con ello, también deberá enfocarse a la totalidad de los países Latinoamericanos.

Sólo de esta manera será posible modificar el llamado "Desorden Económico Internacional, y romper la cadena a que Eduardo Galeano nos hacía referencia en el principio de este artículo.

## ECONOMIA DE ENDEUDAMIENTO

La deuda externa de El Salvador, es desde todo punto de vista más que preocupante. Para 1989 esta alcanzaba a más de 10 mil millones de colones; ocho de los cuales no existían antes de 1979. Más en este punto no hay que equivocarse, la tendencia al crecimiento acelerado del pasivo con el exterior no es simplemente un producto de la crisis coyuntural que se abre en 1979, sino que responde a el carácter estructural del funcionamiento mismo de la economía.

La crisis, al igual que en el caso de los otros desequilibrios (fiscal, comercial, etc.) no hizo más que agudizarla y hacerla más difícil de resolver en un marco de crisis generalizada.

De esta manera, la tendencia a el endeudamiento progresivo de nuestro país proviene de años atrás. (Para una mejor visión ver el gráfico #1). Así, en la década de los 60's, la época de oro de la industrialización, la deuda externa creció en 833%, pasando de 68.8 millones a 644.5 millones de colones en 1969 y donde se presentaron las tasas más altas de crecimiento promedio anual de la deuda de toda la historia del país (28%). Este hecho evidenció las características del modelo de desarrollo por industrialización adoptado, basado en grandes montos de financiamiento externo, ante la escasa

generación de ahorro interno y las estructuras impositivas rígidas e inflexibles de nuestro país. Este hecho continuó en la década posterior, reflejando claramente los síntomas de agotamiento del modelo de desarrollo salvadoreño y los efectos al interior de la recesión mundial del capitalismo, que se concretizó en un mayor desequilibrio externo tanto por un deterioro de los términos de intercambio como por aumentos en los precios del petróleo ocurridos en 1974 y 1979. Así también como por las necesidades financieras de la puesta en marcha del proyecto de modernización económica, basado tanto en la diversificación agrícola, como en el desarrollo de un nuevo sector exportador a terceros mercados -mediante la creación de zonas francas- y por la promoción de el desarrollo turístico del país<sup>3</sup> En la década de los 70's, la deuda externa creció a una tasa de 35%, pasando de 670.1 millones en 1970 a 2,347.2 millones de colones en 1979.

Por lo anterior, la tendencia a la progresividad de la deuda externa salvadoreña, no es un fenómeno reciente y explicable solo por la crisis coyuntural de nuestro país, sino es en realidad el resultado esencial de características estructurales: concretiza la incapacidad del sistema económico salvadoreño de autogestionarse y generar los recursos necesarios para el proceso de acumulación; así como evidencia la negación de los distintos regímenes políticos en echar a andar los mecanismos para modificar el "Injusto Orden Económico Nacional".<sup>4</sup>

## DEUDA Y CRISIS

Nuestro país entró a la década de los 80's y a la mayor crisis de la historia de nuestro país, con un abultado pasivo con el exterior con respecto a la capacidad productiva de la economía, y que en los años subsiguientes se vió incrementado. Así la deuda externa de El Salvador alcanzó para 1989 los 10,699 millones de colones. (Algo más de US\$2,100 millones Ver cuadro #1). Este monto más que triplica el de once años. Así se pasa de 2347 millones en 1979 a 10,699 millones de colones en 1989, lo cual representa una variación del 355%, con crecimientos promedios del 15% anual.

Esta evolución creciente podemos dividirla en varios periodos:

- El primero abarcaría de 1979 a 1982, donde la DX crece a tasas promedio de 16% anual, que corresponde con los años más agudos de la crisis de El Salvador, y que presiona la contratación de financiamiento con el exterior, principalmente público, para compensar la caída en la producción interna y en el nivel de exportaciones, la gran fuga de capitales<sup>5</sup>, el déficit comercial y el déficit fiscal, entre otros.

<sup>3</sup> Chávez, Herman y Segovia, Alexander. "Financiamiento Externo, Deuda y Transformación de la Estructura Productiva de El Salvador en la década de los 80': El papel de los Estados Unidos." *Realidad Económica Social*, mayo-junio 1989, UCA.

<sup>4</sup> Ibáñez, Francisco. "La Impegable Deuda Externa Latinoamericana". *Boletín Ciencias Económicas y Sociales*, julio-agosto de 1985, UCA.

<sup>5</sup> Según estimaciones del Departamento de Comercio de Estados Unidos, entre 1979 y 1982 salieron del país un aproximado de US\$1200 millones. Citado por: Roberto Friedmann, *El Perfil Externo del Sistema Socioeconómico Salvadoreño*. Cuadernos de trabajo PREIS, Pág. 30.



- El segundo período comprendería desde 1983 a 1985, durante el cual se reduce el crecimiento de la DX, que crece a tasas anuales de 5%. En estos años se implementa sistemáticamente el proyecto de la administración estadounidense para El Salvador. Su principal agente consistirá en el gran cúmulo de asistencia económica de la AID al país, tanto en forma de donaciones como de préstamos de baja condicionalidad financiera. Debido a este efecto compensador y complementario de la asistencia extranjera se redujo el ritmo de crecimiento explosivo de la DX.

- El tercer período corresponde a los años de 1985 a 1986, en el cual se modificó el tipo de cambio del colón salvadoreño y que tuvo como efecto la duplicación de la Deuda con el exterior. Esta devaluación formó parte de un Programa de Reactivación Económica implementado en enero de ese año bajo presiones de la AID.

- El cuarto período abarcaría de 1987 a 1989, donde la DX presenta tasas de crecimiento de 3% anuales. Asimismo, durante la segunda mitad de 1989 hasta la fecha, se puede señalar que se abre una nueva fase en el tratamiento de la DX. Esta corresponde a la aplicación sistemática del modelo Neoliberal, que tiene señalamientos específicos con respecto al financiamiento externo, las cuales estudiaremos detenidamente más adelante.

Por otra parte, a la par que los 11 Años comprendidos entre 1979 y 1989, modificaron el pasivo con el exterior, empujándola a un alza persistente, transformaron también su estructura tanto por destino como por organismo acreedor, así como las condiciones financieras promedio de los préstamos.

I- En primer lugar, la crisis ha empujado a una modificación en los componentes por destino de la DX. Así en 1979 el 42.4% de la DX era absorbida por el Estado; seguida por aquella de origen privado (32.3%) y de la deuda externa bancaria, el 25.2%. La deuda externa pública había sido contratada hasta entonces, para fines de creación de infraestructura y de obras de desarrollo social, denunciando a un Estado que priorizaba las funciones de creación de economías externas para el sector privado que facilitará su acumulación de capital y las labores de compensación social, con el fin de aliviar las tensiones de la sociedad. También, ciertos sectores privados contrataron préstamos para importar maquinaria e infraestructura productiva, principalmente en la década de los 70's, relacionada con la creación de las zonas francas.

Esta situación se modificó con la crisis. Así para 1989 sólo la deuda pública con el exterior abarcaba el 70% de la DX, alcanzando los 7,475 millones de colones y presentando tasas de crecimiento de 20%. Por su parte la deuda bancaria absorbía una porción similar, pero esta vez ocupando el

segundo lugar en la DX, incrementándose en 2,070 millones de colones.

Por último, la deuda privada se ha reducido a tasas anuales de 2.7% absorbiendo solamente en este año el 5% de la deuda externa de El Salvador. El sector público, contrató empréstitos en estos años para fines de estabilización económica, para financiar el déficit comercial y fiscal; principalmente por intermedio de los convenios agrícolas, a título de la ley pública PL-480; así como a obras de reconstrucción y mantenimiento de infraestructura dañada por la guerra<sup>6</sup>. Aquí hay que señalar que la reducción de la deuda privada, no significa una reducción del financiamiento externo hacia este sector, sino un cambio en el mecanismo de captación de fondos de las empresas, utilizando ahora formas indirectas, principalmente a través del uso de créditos proporcionados por el Estado.

II- Asimismo, la crisis generalizada de nuestro país presenció una modificación en la estructura de acreedores de la república de El Salvador. Para 1978 la DX estaba contratada en su mayoría a organismos privados (62%), ya que presentaban mayor libertad en el uso de los fondos, las tasas de interés eran estables y no muy altas, etc.. Entre estos acreedores se encontraban el EXIMBANK, la Banca francesa, el Banco de México, el Banco de Roma, etc..

En los acreedores oficiales se concentraban el 38% de los préstamos; siendo el BID (19.4%) y el Banco Mundial (BIRF - AIF), los que acaparaban la mayoría de los créditos oficiales (el 68.5% y el 25.8% del saldo total.)

Doce años después, en 1989 esta situación se modifica evidentemente. Los préstamos a organismos privados se reducen en 15%, explicable por el alza en las tasas de interés internacionales que se dieron en la década de los 80's, y a las restricciones de crédito de la banca privada internacional a un país en guerra. A la par de esta situación la deuda externa oficial crece enormemente, multiplicándose por 10 en sólo 12 años. En 1989 la deuda externa oficial abarcaba el 88% y en cambio la privada sólo el 12%. (ver cuadro #2). Fenómeno que es la situación opuesta a la región Latinoamericana, que tiene como mayor acreedor a la banca privada internacional.

El mayor acreedor en este último año es la AID. Es interesante observar el aumento acelerado de los préstamos concedidos por la AID, los cuales se multiplicaron por más de 30 en este período, lo cual está relacionado al proyecto que la Administración Estadounidense ha implementado en nuestro país, basado en una política contrainsurgente y reformista, que ha tenido en la AID su agente principal. En este punto hay que señalar, que debido a su reciente incremento y a los largos períodos de gracia (10 años), la deuda con la AID es la que menos se ha amortizado, lo cual hipoteca nuestro futuro

<sup>6</sup>Para 1988- y para el caso específico de la Deuda Externa Pública, que abarca la mayor proporción de la deuda Externa Total el 38% del saldo total correspondía a los convenios agrícolas (PL480), en otras palabras habían servido para compensación de balanza de pagos y de balanza fiscal; el 33% se orientó a infraestructura, principalmente a reconstrucción y mantenimiento de infraestructura, dañada por la guerra (24%); el 14% y el 13.8% se destinó a apoyo de la Reforma Agraria y a obras de Desarrollo social respectivamente, las cuales directamente no son productivas. Tomado: Mina, Sonia Elizabeth y Rivera Alemán, Carlos: "La Deuda Pública Externa de El Salvador y su Administración, Período 1979-1988. Tesis UES Junio de 1990



largamente con esa institución. La deuda con la AID representaba para 1989, el 122% de nuestras exportaciones y el 96% de nuestra producción real.

III- Ahora bien, desde 1979 se han modificado también las condiciones financieras a que se han contratado los préstamos externos. Estas condiciones financieras -que incluyen los años plazo, el periodo de gracia, el porcentaje de comisión y la tasa de interés de los préstamos- se han modificado en línea favorable al Estado Salvadoreño, lo cual es debido a la política exterior estadounidense que contemplaba un tratamiento preferencial, basado en donaciones y créditos blandos para nuestro país, y no tanto en un aumento de la capacidad de negociación de el Estado Salvadoreño, la cual ha sido prácticamente inexistente.

Con respecto a los plazos ha existido modificaciones, así en 1979 el 68% de la deuda externa era contratado a mediano y largo plazo, y el 32 restante a corto plazo, en otras palabras a periodos menores de dos años; once años después el porcentaje sube a 95% del total de préstamos que ha sido contratado a mediano y largo plazo, y sólo un 5% a corto plazo.

Para el caso concreto de la Deuda Externa pública y en 1988, el 87% de los préstamos estaban contratados en condiciones blandas (préstamos a largo plazo, con periodos de gracia mayores de 5 años, a tasas de interés menores de 6% y con pagos de comisiones menores de 0.5%), y solo un 2.7% en condiciones duras (préstamos a corto plazo, sin periodos de gracia, tasas de interés mayores de 10% y comisiones mayores de 1%).<sup>7</sup>

Sin embargo, aunque la forma de contratación ha sido favorable, este financiamiento ha tenido poca relevancia para el crecimiento económico, no creándose las condiciones que permitan su pago futuro; además esta baja condicionalidad financiera ha dado pie a una alta condicionalidad política, la cual es difícil de cuantificar, pero que ha obligado a El Salvador a enmarcarse en una estrategia geopolítica estadounidense: la Guerra de Baja Intensidad.

## SERVICIO

El elevado saldo de la deuda externa conlleva a un flujo creciente de transferencias al exterior en concepto de pago del servicio.

Este hecho es aún más dramático, cuando los recursos externos obtenidos se destinan para fines de estabilización, o sea para compensar los desequilibrios: comercial, fiscal, de inversiones, de ahorro interno, etc., como es el caso de nuestro país. O, en otras palabras, cuando la deuda es pasiva, no reproductiva, que posee una baja rentabilidad y

que no influye en el incremento de la capacidad productiva del país, no creándose las condiciones de su pago futuro.

En forma similar al saldo, el servicio de la deuda externa se ha incrementado en 69% de 1978 a 1989. La evolución no muy acentuada del servicio, se debe a que la mayoría de los préstamos oficiales se contrataron entre 1981 y 1983, con periodos de gracia de 10 años, por lo cual no pagan todavía amortización. Pero si se pagará en 1991 y 1993, lo cual augura un incremento de las transferencias al exterior, que de no ser el gran cúmulo de asistencia de la AID serían negativas.

En cuanto a los componentes del servicio, el cual como sabemos está formado por pagos de amortización y pagos de intereses, la mayoría es retomada por el primero (69% en 1989); las amortizaciones se han realizado en su mayoría a las deudas bancarias y privadas, que son de corto y mediano plazo; la deuda pública, como está contratada en su mayoría a largo plazo, sus pagos de principal son menores.

El indicador amortización/deuda- que nos mide el fenómeno anterior- promediaba el 15% entre 1979 y 1989, (ver cuadro #8).

Por su parte el pago de intereses se ha incrementado a tasas promedio anual de 12% desde 1978, pasando de 142 millones en ese año a 425 millones en 1988; lo cual es debido a el aumento del interés de los préstamos contratados a la banca privada internacional.

Por último, hay que señalar que en los 12 años comprendidos de 1978 a 1989, la fuga de recursos nacionales por concepto de pagos de servicio, alcanzó los 14,608 millones de colones. (ver cuadro #4).

## CRISIS DE ENDEUDAMIENTO

Si partimos de la concepción que una economía presenta una Crisis de Endeudamiento, cuando su Deuda con el exterior ha sobrepasado los límites de su capacidad de pago, la cual esta en relación con su capacidad productiva presente y futura, que le imposibilita seguir haciendo frente a sus compromisos externos actuales (pago de servicio, comisiones, etc.) y que le obliga a efectuar procesos de renegociación de su pasivo externo; podemos afirmar sin temor a equivocarnos, que nuestro país sufre una crisis de endeudamiento. En otras palabras, nuestra economía no puede pagar en las actuales circunstancias su deuda externa en perjuicio de la precaria estabilización y no digamos del desarrollo económico presente y futuro de la Sociedad Salvadoreña.

Esta crisis de endeudamiento es integral, ya que está formada tanto por una crisis de liquidez o de corto plazo, como por una crisis de solvencia o de largo plazo.

<sup>7</sup> Tomado de: Mina, Sonia y Rivera, Carlos: "La Deuda Pública Externa...".IBID. Pág. 154



I- En primer lugar, El Salvador padece una crisis de liquidez, ya que no es posible en las actuales circunstancias, hacerle frente a sus compromisos externos en el corto plazo. Esta crisis se evidencia tanto por la situación de mora en que ha caído con respecto al pago de su servicio desde fines de 1988, así como por lo crítico de los indicadores de endeudamiento de corto plazo.

1- En primer lugar desde los últimos meses de 1988, El Salvador rompió la tradición de pagos puntuales en el Servicio de su Deuda, cayendo en una situación de mora con el exterior, la cual para mayo de 1990 alcanzaba los 257 millones de colones. Este hecho permite que El Salvador entre en lista de morosos a nivel de América Latina, la cual para 1989 abarcaba a 17 países de la región.<sup>8</sup>

Entre los organismos financieros a los cuales no se les canceló servicio, se encuentran la República de Francia (23%), el AID (21%), EL EXIMBANK (14.2%), FINEXPO (12.6%) y el BID (11%) principalmente.<sup>9</sup>

Esta suspensión de pagos, evidenció la crisis de divisas de nuestro país, ya que el BCR no poseía la suficiente existencia de moneda extranjera para hacerle frente al mismo tiempo al total del servicio de la deuda externa, así como al pago de las importaciones, sin repercutir muy desfavorablemente en nuestras reservas internacionales y en la producción nacional.

2- Asimismo, la crisis de liquidez de El Salvador se evidencia en lo crítico de los indicadores de endeudamiento.

Uno de los más importantes, y que algunos autores señalan que es suficiente para medir la capacidad de endeudamiento de un país<sup>10</sup>, es la relación servicio/exportaciones, la cual refleja la proporción de los ingresos generados en concepto de exportaciones que habría que destinar para cubrir el pago de servicio de la deuda con el exterior. Como es posible observar en el cuadro #6, este indicador ha tendido a crecer persistentemente desde 1979, lo cual está relacionado al aumento continuado del servicio de la deuda y a las fluctuaciones de nuestras exportaciones. La reducción del indicador a partir de 1988, no refleja un mejoramiento en nuestra situación crediticia, sino se debe a que en esos años se cayó en mora con respecto a el servicio externo.

Así se tiene que en promedio y desde 1982, el pago por servicio abarca más del 50% de nuestras exportaciones. Porcentaje que es muy superior al nivel crítico calculado para nuestro país y que es del 15%<sup>11</sup>, así como al porcentaje máximo reconocido por el SELA como compatible entre los requerimientos de renegociación de la deuda por parte de los organismos acreedores y las posibilidades de reactivación económica de los países de América Latina, que es del 20%.<sup>12</sup>

Este indicador presagia una tendencia a incrementarse, relacionado con la recesión de nuestra economía, y con ella de nuestras exportaciones, al deterioro de los términos de intercambio y a el aumento esperado del pago de servicio en la próxima década.

Por otra parte el indicador servicio/deuda externa total, que relaciona las dos variables principales con respecto al pasivo externo, ha tendido desde 1979 a reducirse, reflejando el mayor incremento del saldo de la deuda externa por sobre el aumento de su servicio, que es explicable porque la mayoría de los préstamos son recientes y de largo plazo, no pagándose actualmente amortización. La reducción de este indicador entre 1988 y 1989 se debe a la situación de mora señalada anteriormente.

Por último, el indicador flujo de capital/servicio, que refleja las transferencias de nuestro país, al relacionar el total de recursos que entran a un país y los flujos hacia el exterior en concepto de pago de servicio, ha presentado un desarrollo fluctuante. En 1979 y 1980 es negativo, debido a la gran fuga de capitales privados hacia el exterior; de 1981 a 1985 es positivo, pero muy variable, explicable por el gran cúmulo de donaciones que ingresaron a nuestro país por último de 1986 a la fecha vuelve a ser negativo, gracias a la tendencia a la reducción de la asistencia externa y la duplicación del valor de los pagos de servicio, causado por la devaluación del tipo de cambio de nuestro país. Hay que acotar, que el valor positivo de 1989 es artificial, causado por la mora del servicio de la deuda externa.

II- Ahora bien, la crisis de endeudamiento de nuestro país también se manifiesta como una crisis de solvencia, ya que El Salvador presenta una incapacidad de cumplimiento de sus obligaciones externas en el largo plazo. Este hecho está relacionado tanto con la crisis económica de nuestro

<sup>8</sup> La mora global de América Latina con respecto a sus pagos de servicio, alcanzaba para 1989 los US\$1,8,000 millones de dólares. Tomado de: La deuda externa de América Latina. 1989. Documentos CEPAL.

<sup>9</sup> Dirección de Planificación Fiscal. Ministerio de Hacienda.

<sup>10</sup> Glower, Carlos: "Capacidad de Endeudamiento Externo y Crecimiento Económico" en El Salvador. División de Planificación, BCIE. Tegucigalpa. 1978.

<sup>11</sup> Este porcentaje es superado desde 1976, fue establecido por Carlos Glower. Ibid. Pág. 16.

<sup>12</sup> Mas allá de este límite se comprometen las capacidades de pago de los países a mediano y largo plazo. Tomado de: Revista Comercio Exterior. Vol. 34, N°o. México. Mayo de 1984.





país, con el carácter altamente dependiente de ésta, así como con el carácter y la lógica de la deuda externa contraída.

Asimismo, la crisis de solvencia usualmente se estudia a través de la evolución de los indicadores de endeudamiento de largo plazo, los cuales relacionan la deuda externa y sus componentes, con los diversos agregados macroeconómicos. Entre estos indicadores, tenemos a la relación deuda externa/exportaciones y al indicador deuda externa/PIB.

En primer lugar, el indicador deuda externa/exportaciones -que evidencia la capacidad de una economía de generar divisas a través de sus exportaciones, necesarias para cancelar sus obligaciones con el exterior- se ha incrementado constantemente desde 1979. Así la deuda externa, de representar solamente el 82% del valor de nuestras exportaciones en 1979, pasó once años después a significar más de cuatro veces las exportaciones anuales de El Salvador, lo cual supera ampliamente el criterio de la Banca privada internacional para el otorgamiento de los créditos que es de 200%.

La realidad anterior, aunada a la inflexibilidad de nuestra oferta exportable, así como a la resección del mercado internacional y al deterioro de nuestros términos de intercambio, reafirma la crisis de solvencia de El Salvador.

Por su parte, el segundo indicador presenta una evolución no más alentadora. Desde antes de 1978, el saldo de la deuda externa ha representado proporciones cada vez mayores de la producción nacional. El indicador deuda externa/PIB, ha aumentado drásticamente, pasando de promediar un 27.2% en 1978, a significar para 1989 el 33.4% con respecto a el PIB nominal, y ya más realísticamente un 33.7% con respecto al PIB real de ese año, lo cual no tiene nada que envidiar a los países más endeudados de América Latina. (ver cuadro #5). En este aspecto, Miguel Wionczek señala que "un requisito básico para lograr un crecimiento satisfactorio, con un nivel razonable de endeudamiento, es que la producción aumente más rápidamente que el servicio de la deuda y de la deuda misma, lo cual permitiría que en un país financie una proporción creciente de sus propias necesidades de inversión". Para el caso de nuestro país, lo anterior se ha cumplido; desde 1979 la deuda externa se ha incrementado en promedios anuales de 16.4% -quintuplicándose entre 1979 y 1989-, y su servicio a tasas de 6%, lo cual contrasta con el comportamiento de la producción, tanto en términos corrientes -que en promedio ha crecido a tasas de 14%- , como a precios constantes- que ha decrecido en 1.3% cada año en promedio.

Todo lo anterior, nos permite afirmar que nuestro país sobrevive una crisis de endeudamiento, expresaba tanto en una crisis de liquidez o de corto plazo, como en una crisis de solvencia o de largo plazo.

## DEUDA EXTERNA Y MODELO NEOLIBERAL

Ya analizada la evolución de la Deuda Externa, en los acápite anteriores, se hace necesario estudiar la política

relacionada con el financiamiento externo que el gobierno implementa e implementará en los próximos años, para observar su correspondencia con una solución a la crisis de endeudamiento de nuestro país. Esto es lo que realizaremos en las siguientes líneas.

El Gobierno de ARENA, posee medidas concretas con respecto a el total de la asistencia con el exterior, los cuales es posible ubicar en el Plan de Desarrollo Económico y Social 1989-1994.

En este plan y concretamente en las políticas de orientación económica, se establecen tres grandes áreas:

- 1- Política de reducción de la dependencia de la ayuda externa.
- 2- Políticas financieras de estabilización y reorientación económica.
- 3- Reformas institucionales y legales para la reorientación de la economía.

Nos centraremos en esta oportunidad en la política de reducción de la dependencia externa, que es una preocupación declarada de el Gobierno.

ARENA, parte del señalamiento "del alto grado de dependencia de la ayuda externa recibida en forma de donación y la tendencia a su reducción en el futuro próximo". Ante esto plantea, que si el país gasta más de lo que produce y no cuenta con recursos en forma continua, deberá reducir su nivel de vida o crear condiciones para producir más, o una combinación de estas alternativas". He aquí un llamado claro al sacrificio y una justificación para disminuir el consumo interno e incentivar la agroexportación, tanto de productos tradicionales como no tradicionales.

Para reducir la dependencia externa -prosiguen- debe aplicarse un conjunto de políticas en las siguientes áreas de acción:

- 1- Políticas de apertura del Comercio Exterior. Que tiene como fin el incrementar las exportaciones y crear condiciones para aumentar las inversiones extranjeras.
- 2- Políticas de captación de remesas de los inmigrantes. Donde pretenden crear infraestructura institucional para captar las remesas enviadas por nacionales en el exterior.
- 3- Políticas de financiamiento externo.

Lógicamente, este último acápite es el que enfocaremos más detenidamente.

En la política de financiamiento externo parten de un diagnóstico y de una concepción de la crisis de endeudamiento de nuestro país. Señalan que nuestro país ha tenido un acceso limitado a los recursos externos, que ha perdido su calidad de sujeto de crédito internacional y que es debido a unas políticas erradas del gobierno -léase PDC-, a la agresión terrorista, y a la falta de incentivo para contratar empréstitos debido al flujo de donaciones. Su objetivo reside en obtener un



mayor apoyo crediticio internacional de instituciones multilaterales, bilaterales y de la banca privada, así como ampliar la libertad de operaciones de capital que permite el acceso del sector privado al financiamiento externo.

Así se proponen:

- 1- Negociar apoyo financiero para el programa de reorientación económica con instituciones financieras multilaterales como el Banco Mundial, FMI y Banco Interamericano de Desarrollo.
- 2- Elaborar un Plan de Inversión pública, que permita obtener apoyo financiero internacional.
- 3- Mejorar la capacidad institucional para negociación y manejo de los recursos externos. Con énfasis en la capacitación de recursos humanos.
- 4- Liberalizar la operaciones de capital del sector privado con el exterior.
- 5- Realizar negociaciones para la reprogramación de la deuda externa ya vencida o de vencimiento próximo, para evitar nuevas moras.
- 6- Finalmente se proponen, establecer un plan de endeudamiento externo, que sirve para programar el flujo de capitales y mantener una relación entre la capacidad de repago del país y los recursos necesarios, para cubrir los pagos de la deuda externa.

Ahora bien, en las próximas líneas plantaremos un análisis general de lo manifestado en la política de financiamiento externo del gobierno actual. Este análisis presenta la dificultad de que hasta la fecha sólo lo han expresado en forma general, no concretizando en los mecanismos específicos.

El análisis a la Política de Financiamiento Externo Neoliberalista debe enfocarse, tanto del diagnóstico de la crisis de endeudamiento de que parten, así como del carácter y los mecanismos que sugieren para resolverla, como de la coherencia de estos mecanismos con las medidas de política económica en general y el logro de los objetivos que se proponen.

I- Primeramente, parten de un diagnóstico parcial y distorsionado del fenómeno, ya que en realidad nuestro país ha tenido un enorme acceso a los recursos externos. Solo en recursos contratados formalmente desde 1979 - que alcanzan los 1300 millones de dólares-, aunados a la ayuda norteamericana a nuestro país -que de 1980 a la fecha suman alrededor de los 3400 millones de dólares, donde el 30% es ayuda directa a la guerra, el 26% ayuda a el desarrollo y el resto ayuda económica<sup>13</sup> - nuestro país ha dispuesto de un

promedio de más de 400 millones de dólares anuales de ahorro externo, que representa el 11% del PIB nominal de 1989.

Asimismo, nuestro país no es sujeto de crédito de la banca internacional, fundamentalmente por la situación de crisis en que se debate y por el conflicto político-militar en que se representa, cuyos costos han sido altísimos y no tanto por la política económica de gobiernos anteriores. Sin embargo, por esta misma situación, El Salvador es sujeto de crédito de la cooperación internacional oficial y es a esta fuente de financiamiento -y no a la banca privada- a la que hay que priorizar en el futuro.

II- Por otra parte, el segundo punto de análisis crítico de las medidas neoliberales, se refiere al carácter y los mecanismos con que el gobierno pretende recuperar la solvencia financiera externa de nuestro país y que se pueden clasificar en: medidas de Ajuste interno, los procesos de renegociación del pago de servicio de la deuda externa, y la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento, principalmente el FMI-BM y la Banca Privada.

Estos mecanismos, similares a las llamadas "operaciones de salvamento" que el FMI echó a andar entre 1982 y 1983 para hacer frente a la "crisis de deuda" a nivel internacional<sup>14</sup>, consisten como se señaló en:

1- Una puesta en marcha de Políticas de Ajuste interno -que nada tienen que envidiar a los programas de Ajuste Estructural del FMI- y que engloba tanto políticas de contracción de la demanda agregada, -reduciendo principalmente el Gasto del Estado-, políticas de liberación de mercados -que incluye la tasa de interés, el tipo de cambio, los precios internos, eliminando subsidios y precios tope- y políticas de liberación del comercio exterior -reduciendo límites arancelarios y no arancelarios a la importación-. Las cuales tienen como objetivo general, la reducción de la demanda total a niveles compatibles en el mediano plazo con la recuperación de la capacidad de endeudamiento de nuestro país, enfocada en una recuperación del equilibrio de la balanza corriente.

Los efectos de este tipo de políticas en la Estructura Económica y en la población de un país determinado, ha sido estudiada en general, ya sea para el caso específico de El Salvador (véase Coyuntura Económica #26,27,29 y 30, Revistas ECA y otras.), así como para la región latinoamericana, teniéndose para ambas las mismas conclusiones. Así, estas políticas de Ajuste, a costa de producir un probable alivio temporal del desequilibrio comercial externo, paralela e irremediablemente "producen daños severos en los aspectos económicos, políticos y sociales de las naciones en desarrollo donde se han aplicado, ocasionando recesión, inflación, desindustrialización, desempleo, concentración del ingreso y

<sup>13</sup> Tomado de: AID, Departamento de Estado Norteamericano, Comité no Político Internacional. Publicado en Coyuntura Centroamericana. CIDE. #8, abril-junio de 1988, pag.26

<sup>14</sup> Véase José Luis Ugarte, Cuatro años de crisis de solvencia, del libro "Deuda Externa", compilación de varios autores. IEPALA, Madrid, España



autoritarismo político".<sup>14</sup> En una estrategia donde la solución que se propone es peor que la "enfermedad" y que irremediablemente la agudiza.

Por lo anterior, este tipo de Políticas no podrán solucionar la crisis de endeudamiento de nuestro país, ya que primeramente, tienden a agudizar la crisis en general y por lo tanto reproducen la necesidad de financiamiento compensatorio, lo cual augura crecimientos futuros de la deuda externa.

Asimismo y más relacionado con la reducción del papel del estado en la economía que propugna el neoliberalismo, será difícil y casi imposible reducir el financiamiento externo público, ya que este ha permitido relativizar la crisis, constituyéndose en un elemento fundamental de estabilización económica. Papel que no puede ser asumido por el sector privado, por tanto será difícil y casi imposible reducir el endeudamiento público con el exterior en el futuro. Se prevee que en este aspecto se priorizará una reestructuración de la deuda pública con el exterior, para dar espacios de alivio a la deuda externa de El Salvador.

También, y con respecto a la liberalización de mercados, será la liberación del tipo de cambio, la medida que en mayor forma afecta y afectará a nuestro tema en estudio. Así al liberar el tipo de cambio, se devalúa la moneda (el colón) aumentando el valor de la deuda externa que ha sido contratada en dólares, como también se incrementa el valor de la moneda nacional del pago de su servicio. Este fenómeno en el pasado (devaluación de 1986) prácticamente duplicó la deuda con el exterior.

Ahora bien, también la liberación de los precios internos conlleva irremediablemente a dinamizar procesos inflacionarios, lo cual deprecia la moneda y reduce los salarios reales, deteriorando las condiciones de vida de la población. Fenómeno que dinamiza y profundiza la crisis de nuestro país.

Por su parte, la liberalización del comercio exterior -cuyo objeto es incrementar las exportaciones (tradicionales y no tradicionales) -choca ante un sistema mundial limitado y en recesión, donde continúa y prevalecen la tendencia al deterioro de los términos de intercambio, la protección de los mercados y la limitación de las cuotas de exportación de cada país. De esta manera, aunque se logrará con grandes costos internos incrementar las exportaciones, se chocaría con barrera arancelarias de mercados protegidos (principalmente el de Estados Unidos) y con un comercio mundial en recesión y en crisis, y donde las miras están puestas en los nuevos mercados de Europa Oriental, más que en la región Centroamericana.

2- De la misma manera, pretenden solucionar el problema del endeudamiento con el exterior, a través de poner en

marcha procesos de renegociación y reestructuración de la deuda contraída. Este fenómeno resulta imperioso ante el próximo vencimiento de los períodos de gracia y la necesidad de iniciar los pagos de amortización de la misma. Estas renegociaciones tienen el objetivo de desplazar y postergar los pagos de amortización por un periodo de siete a diez años en promedio, sirviendo sólo el pago de intereses y la reprogramación del pago de la mora en que se incurrió desde finales de 1988.

Esta estrategia de "ganar tiempo", es válida y justificable en el marco de un proceso de solución estructural a la crisis de la economía de endeudamiento de El Salvador, que pasa necesariamente por la concreción de una concertación política-social y económica de la crisis de nuestro país. Si este no es el caso, como evidentemente parece ser, con la renegociación se incluiría en una dinámica morbosa de "prestar para pagar, renegociar lo prestado y seguir prestando para seguir pagando", en la cual se encuentran la mayoría de países de América Latina. Además, los procesos de renegociación incluyen costos y condicionamientos, que muchas veces superan a los beneficios obtenidos de él.

Por lo tanto, el iniciar procesos de renegociación resulta una necesidad imperiosa en el caso de nuestro país, pero esta medida adquiere significancia solo en el marco de una solución estructural de la crisis de endeudamiento de El Salvador -lo cual no parece ser este el caso-. Si no es así, la renegociación se convierte en una medida paliativa, en una "aspirina" que calma coyunturalmente el mal, pero que aquel regresa con mayor fuerza poco tiempo después.

3- Finalmente, la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento internacional, tratando de diversificar la estructura de acreedores de El Salvador, es también una tarea necesaria en la búsqueda de soluciones al endeudamiento externo y el condicionamiento que ella ha conllevado en el pasado, al ser la AID nuestro mayor acreedor. Más, al pretender el gobierno contratar estos nuevos recursos con el FMI, el Banco Mundial y la Banca Privada preferentemente, se reproducirán las condiciones para una agudización de la crisis de endeudamiento de El Salvador.

En el caso del FMI y del Banco Mundial, es bien conocido su condicionalidad cruzada, teniendo un país que quiere un préstamo con el segundo, que suscribir un programa de ajuste estructural con el FMI, lo cual trae graves consecuencias para el país suscriptor, y que en nuestro país agudizará tanto al crisis económica, como la conflictividad social y política.<sup>15</sup>

De la misma manera, ya es bien conocido las condiciones onerosas de la banca privada internacional, la cual presta con criterios comerciales: altas tasas de interés y de

<sup>14</sup> Tomado de: René Villareal, "La Contrarrevolución Monetaria. Teoría, Política, Económica e Ideología del Neoliberalismo." Ediciones Océano, México. Pág. 240.

<sup>15</sup> El contenido de los programas de Ajuste Estructural y sus efectos en la población, ya ha sido analizado abundantemente para el caso de experiencias concretas de América Latina y Centroamérica.



compromiso, nulos períodos de gracia y plazos muy cortos. Esta realidad, aunado a la crítica situación y rentabilidad de la mayoría de empresas del país, augura un aumento en un próximo futuro de la deuda externa por la vía del incremento de la deuda privada con el exterior. En este punto, habría que tomar en cuenta que en muchos casos en América Latina, esta deuda es garantizada por el Estado y finalmente pasa a engrosar la deuda pública externa.

III- Por último, el tercer punto de crítica al tratamiento neoliberal de la deuda, reside en la congruencia del conjunto de estas medidas entre sí y con los objetivos propuestos.

Como se señaló, las medidas de ajuste interno poseen efectos contrarios al objetivo que se persigue: solucionar el problema del endeudamiento externo. La liberalización del tipo de cambio, incrementa irremediamente la deuda externa; la liberalización de precios, produce inflación lo cual deteriora las condiciones de vida de la población y obliga al Estado a implementar programas de compensación social con financiamiento del exterior; y en fin, estas medidas conllevan a agudizar la crisis económica y social de nuestro país, lo cual lleva a mayores necesidades de financiamiento compensatorio.

Por otra parte, al liberar el endeudamiento privado con el exterior, se tenderá a incrementar esta deuda, aumentando con ello la deuda en su conjunto. Asimismo, los préstamos con el FMI y el Banco Mundial, no traerán más que un mayor "condicionamiento y menos financiamiento", lo cual ha sido la amarga experiencia de la mayoría de países del Tercer Mundo.

En este marco, los procesos de renegociación se constituyen en espacios de alivio temporal, en una dinámica morbosa donde lo único seguro es el automatismo de la deuda externa.

También hay que señalar, que el conjunto de medidas neoliberales del gobierno actual, conciben como posible el poder superar la crisis de endeudamiento así como la crisis en general en que subsiste nuestro país, a costa y sin tener que solucionar el conflicto político-militar de El Salvador.

Esta concepción ha probado en estos diez años, ser irreal; por lo tanto y ya que la agudización del endeudamiento con el exterior se da en un marco de crisis generalizada, una solución a la crisis de la primera pasa y esta íntimamente ligada a una solución de la segunda, y esta está ineludible e inexorablemente enlazada con una concertación del conflicto político-militar de nuestro país.

Por lo anterior, las medidas neoliberales no podrán solucionar la crisis de endeudamiento de El Salvador y más aún, tenderán a agudizarla.

## **PERSPECTIVAS DEUDA, HASTA CUANDO?**

De todo el análisis anterior, se derivan tendencias nada optimistas para el futuro de nuestro país. Queda claro

que El Salvador sufre de una crisis de endeudamiento, expresado tanto en una crisis de liquidez como una crisis de solvencia.

En este apartado y con el fin de darle base a nuestros argumentos, se ha elaborado un pequeño modelo económico que nos permitirá proyectar los saldos de la deuda externa de El Salvador en la década de los 90's.

De todo el análisis anterior, se pueden extraer los elementos que guardan una mayor relación con la evolución de la deuda externa de El Salvador. Estos son:

- El carácter del modelo de desarrollo seguido por nuestro país, basado tanto en una producción de agroexportación con carácter oligopólico y que fundamentaba su competitividad a nivel internacional en una sobreexplotación de la fuerza de trabajo, principalmente la campesina, y en la depresión de los salarios reales, lo cual tenía como resultado de la estrechez del mercado y consumo interno; así como en la evolución de un proceso de industrialización trunco y dependiente de los insumos importados del exterior, que acentuaba la dependencia tecnológica y financiera de nuestro país.

-Este modelo de desarrollo acusó al Estado Salvadoreño, por un lado, a crear economías externas (creación de infraestructura de transporte, de comunicaciones, energética, etc.) al sector privado que le permitieran mayores niveles de acumulación y por otra parte a incrementar programas e infraestructura de servicios sociales, con el propósito de estabilizar y reducir las tensiones sociales.

Esta situación que, empuja al aumento de los gastos fiscales, aunado a la negación a implementar Reformas tributarias que modifiquen el carácter tradicionalmente regresivo de estos - lo cual limita los ingresos fiscales - nos lleva a una tendencia al incremento del déficit fiscal. Para cubrir este déficit creciente, se ha preferido la obtención de recursos externos, priorizando la estabilidad monetaria interna a la solvencia financiera del sector fiscal con el exterior.

A este fenómeno de orden estructural, hay que agregar las necesidades de la puesta en marcha y desarrollo del proyecto Contrainsurgente Reformista a partir de 1980, que ha implicado al sector Público, tanto el financiamiento directo de la guerra, así como del proyecto de Reformas Económicas (la Reforma Agraria, al Comercio Exterior y la Nacionalización de la Banca).

Esta doble situación, explica el gigantesco déficit del Estado Salvadoreño, y aunque financiado alrededor del 45% por las donaciones de la AID, empujan a la contratación de la deuda externa pública y por consiguiente a la deuda externa del país.

-La estructura altamente concentrada de distribución del ingreso, que conlleva a limitaciones en el nivel de ahorro interno, la cual no logra cubrir el total de la inversión necesaria para mantener el ritmo de crecimiento de la economía. Para compensar esta brecha financiera es necesario la contra-



tación de recursos externos, ya sea de parte del sector privado o del público.

De esta manera la necesidad de mantener un nivel determinado de inversiones para sostener tasas de crecimiento económico específicas, ha implicado un aumento de la deuda privada y pública con el exterior.

-Las necesidades de compensación del desequilibrio externo, tanto el comercial como el financiero y que es explicado por un deterioro secular de los términos de intercambio, y una caída en el nivel de exportaciones, así como por una contracción de la demanda internacional de los productos importados de parte del modelo de industrialización adoptado por nuestro país. La compensación de este desequilibrio externo, ha presionado a adquirir compromisos con el exterior concretamente para estabilización de balanza de pagos, aumentando ya sea la deuda pública o la deuda bancaria de origen externo.

-La relativamente reducida incidencia de los recursos externos de contribuir a aumentar la capacidad productiva del país, que permitan crear las condiciones para el futuro pago del servicio. Este hecho obedece a que una gran parte de la deuda externa, se ha contratado para estabilización económica o compensación social, teniendo estas como es lógico una reducida rentabilidad económica.-

Esta situación empuja el servicio de la deuda externa al incremento y crea la necesidad de compensar estos pagos, ya sea por medio de donaciones o de contratar préstamos específicos para cubrirlos. (refinanciamiento)

De lo anterior, se pueden extraer las siguientes afirmaciones, las que constituyen las hipótesis de nuestro modelo.

1- La necesidad de compensar el creciente déficit de la balanza comercial ha presionado a una mayor contratación de deuda externa.

2- El nivel de ahorro nacional, no logra cubrir el volumen de inversiones necesarios para mantener una tasa deter-

minada de crecimiento de la producción interna. Este déficit de ahorro, debe ser cubierto con ahorro externo, a través de la contratación de deuda con el exterior.

3- El Estado salvadoreño, para cubrir su desequilibrio financiero y ante las restricciones de fuentes de financiamiento interno, tiende a contratar recursos externos y a aumentar su pasivo internacional.

4- El dinamismo creciente de los pagos de servicio de la deuda externa y el hecho de una reducida rentabilidad de esta última, presiona a una mayor contratación de recursos externos con el fin de cancelar los compromisos obtenidos.

Así, podemos señalar que para nuestro país la evolución de la deuda externa (DXT) es una variable explicada por el comportamiento del déficit comercial (DC), del déficit fiscal (DF), así como del déficit de ahorro interno (DS)<sup>17</sup> y del servicio de la misma (SDXT).

Matemáticamente tendríamos:

$$DXT = F(DC, DF, DS, SDXT, u)$$

Por lo cual nuestra ecuación de regresión será:

$$DXT = B_0 + B_1DC + B_2DF + B_3DS + B_4SDXT + u$$

Utilizando los valores históricos de estas variables en el período 1979-1989<sup>18</sup> (las cuales se presentan en el cuadro #6), y operacionalizando la ecuación de regresión por el método de mínimos cuadrados ordinarios<sup>19</sup>, se calcularon los parámetros del modelo, quedando:

$$\begin{array}{lll} B_0 = 4.7533 & B_1 = 0.3889 & B_2 = -0.0458 \\ B_3 = 0.2717 & B_4 = -0.03814 & \end{array}$$

Obteniéndose una correlación, o grado de asociación de las variables del 92%, con una posibilidad de error residual de 0.18. Asimismo, se complementó satisfactoriamente el proceso de comprobación de hipótesis del modelo, con la prueba F de Fishersnedecor, la T de Student, y la prueba Durwin Watson.<sup>20</sup> Ante lo cual se aceptaron los resultados de la ecuación de regresión.

Por otra parte, se proyectó individualmente las variables inde-

<sup>17</sup> Para el cálculo de ahorro interno, se ocupó el método del ingreso disponible, así:  
 $SI = YN + (TRF \text{ pub} + TRF \text{ priv}) - CT$

Donde:

SI= Ahorro o desahorro interno.

YN= Ingreso Nacional.

TRFpub= Transferencias públicas del exterior.

TRFpriv= Transferencias privadas del exterior.

CT= Consumo total, público y privado.

<sup>18</sup> Se retomó este período, ya que incluye directamente la crisis de nuestro país y sus efectos en las variables explicadas.

<sup>19</sup> Para lo cual se utilizó un paquete de computador, el TSP V. 3.0. Asimismo, y para linealizar el comportamiento parabólico de las variables del modelo, se prefirió utilizar sus respectivos logaritmos.

<sup>20</sup> - El estadístico F de Fisher-Snedecor, que prueba la hipótesis sobre la significación del conjunto de variables explicativas o la bondad del ajustamiento, resultó aceptable, ya que:  $F = 0.95 (4, 6) = 4.53 < F \text{ regresión} = 18.11$

F crítica para 8 grados de libertad y una significación de 5% es 4.53 y la F calculada por el computador es de 18.11, por lo cual se acepta la significación del conjunto de variables.

- El estadístico T de student, que prueba la hipótesis sobre la significación estadística de cada variable explicativa individualmente considerada, también resultó aceptable, ya que:

$T (95\%, 6) = 1.943 < T \text{ de las variables.}$

Sólo el servicio obtuvo una T < T crítica, pero que es explicable por los sesgos en sus variaciones. (bajo nivel, no pago durante ciertos periodos, etc.).

-Por último, el estadístico de Durwin Watson, que prueba la hipótesis de la existencia o no de autocorrelación en la variable DW de la regresión = 2.45





pendientes del modelo para la década de los 90's, utilizando asimismo la regresión por mínimos cuadrados ordinarios y los valores del período 1970-1989<sup>21</sup>, las cuales presentamos en el cuadro #7.

Con estos valores, se complementó la ecuación de regresión de la DXT, calculándose sus valores hasta el año 2,000. (Véase el cuadro #7).

Esta proyección, testimonia indudablemente lo crítico del endeudamiento externo de nuestro país y la tendencia a su agudización empréstitos con el exterior -su destino improductivo y por lo tanto de poca incidencia en la actividad económica, el dinamismo de su servicio, etc.-. En sólo cinco años se duplicaría el saldo actual de la deuda externa y el final del siglo nos estaría recibiendo con una deuda de cinco veces mayor a la existente actualmente; y este hecho sin tomar en cuenta los posibles aumentos en los préstamos contratados de los años venideros.

Esta proyección, basada en los datos del período de crisis de nuestro país -y que por lo tanto supone una persistencia de la tendencia crítica en los próximos años-, constituye el primer escenario de la evolución de la deuda externa de El Salvador: el escenario pesimista.

Resulta interesante elaborar un segundo escenario, el optimista: considerando un cambio favorable en el desarrollo de las variables de nuestro modelo. Para tal efecto se estimaron los valores futuros de los elementos independientes del modelo, considerando tasas de crecimiento diferenciadas: un mejoramiento de 10% anual en la balanza comercial, en el déficit fiscal y en el déficit de ahorro y de 5% en el servicio de la deuda externa pública.<sup>22</sup>

Los resultados, también se colocan en el cuadro #8. En este escenario, aunque se revierte la tendencia crítica (tasa de crecimiento de la deuda externa de -0.7) la situación no sería nada halagadora. Para el año 2000, prácticamente El Salvador debería al exterior la misma suma que debe actualmente, no obstante el haber realizado un increíble esfuerzo, tanto en materia de crecimiento de la producción exportable y de la producción en general, como de equilibrio fiscal (aumentando los ingresos y disminuyendo los gastos) y de restricción del consumo interno (tanto privado como público) y de haber cancelado a los organismos financieros internacionales la suma de 18,500 millones de colones, lo cual es prácticamente el doble del saldo total de la deuda externa de 1989. En otras palabras, la situación de endeudamiento externo de El Salvador es tan crítica, que aún una política de

ajuste que lograra tasas de crecimiento favorables (a costa del consumo interno, de la austeridad fiscal y en definitiva de la sociedad Salvadoreña), sólo lograría postergar el fenómeno de la deuda externa, en una estrategia "donde lo bueno del asunto, es lo malo que se va posponiendo", bastante aplicado por los países más endeudados del llamado tercer mundo.

## ANÁLISIS GENERAL

Todo el análisis anterior, nos da pie a afirmar que la Deuda Externa constituye un problema de primer orden para El Salvador, tanto al tomar en cuenta la aguda crisis económica de nuestro país, como al concebir las necesidades de recursos externos para un proceso de reconstrucción de la economía, primer paso en la consecución y concreción de un proyecto histórico alternativo de nuestra sociedad.

En este contexto, lo que resulta más paradójico, es el hecho que apesar del gran cúmulo de donaciones hacia nuestro país (principalmente de la AID) en la década de los 80's, así como de la necesidad que se ha tenido de recurrir en endeudamiento con organismos internacionales, no se haya logrado más que retardar la caída de los agregados macroeconómicos, principalmente del PIB, no lográndose estabilizar ni mucho menos reactivar la economía de nuestro país.

Ahora bien, las soluciones propuestas por el actual gobierno, que poseen un carácter inconfundiblemente neoliberal, no podrán resolver seguramente la aguda crisis de endeudamiento de nuestro país, como se acotó en capítulos anteriores. Este fenómeno, aunado a las perspectivas nada halagadoras de la economía mundial en la década de los 90's, presenta perspectivas de agudizamiento del problema en estudio, en este período.

Así, en los albores del año 2000 nuestra economía cuenta con una abultada deuda con el exterior con respecto a su capacidad económica y más aún, que no ha permitido crear las condiciones para su pago futuro, convirtiéndose en una gran limitante en el futuro desarrollo de El Salvador.

Por lo tanto, la búsqueda de soluciones realistas y viables a el problema del endeudamiento con el exterior, es una tarea inexorable del análisis económico y a la que habría que dedicarle grandes esfuerzos que escapan a los objetivos de este artículo.

Sin embargo, se pueden señalar lineamientos generales necesarios para ir creando las bases para la solución del

<sup>21</sup> Lo cual es justificado por que se incluye la tendencia histórica del comportamiento de las variables, minimizando las fluctuaciones periódicas, y ya que es mayor el espacio muestral haciendo más confiable la regresión. Además se utilizan logaritmos, con el fin de linearizar el comportamiento de las variables. Los resultados en todas las ecuaciones de regresión pasaron las diferentes pruebas de hipótesis, tanto la F de Fisher, la T de Student, el *durbin-watson* y la correlación o R(2).

<sup>22</sup> Hay que señalar, que no fue posible utilizar las tasas de crecimiento estimadas para el período 1990-1994, e incluidas en el Plan de Desarrollo gubernamental (Pag.75), ya que eran demasiado altas y no correspondían con la evolución real de las variables. En este proyección, estimaban tasas de decrecimiento en 1989-1990, de 53% en el déficit comercial y de 128% en el déficit fiscal y de 27% como tasa de crecimiento del ahorro interno.

Por otra parte, se utilizó la tasa de decrecimiento de 10% del déficit comercial, porque es la tasa con que creció en promedio en la década de los 80's.



problema en estudio. Primeramente, se hace necesario echar a andar un tratamiento concertado del problema de endeudamiento con el exterior.

Esta concertación, incluye dos tipos de contextos: el externo y el ámbito interno.

I- En el ámbito externo, se hace necesario concertar tanto con los distintos Organismos Financieros Internacionales, (principalmente con la AID), como con la comunidad de países en general.

-Es imprescindible, en primer lugar, entablar negociaciones y renegociaciones con los Organismos oficiales, priorizando a aquellos que ofrecen créditos concesionales a los países en desarrollo, con la finalidad de mantener y asegurar el flujo de financiamiento hacia nuestro país en el mediano y largo plazo, con las condiciones financieras actuales: con tasas de interés bajas y fijas, y plazos largos.

-Con la comunidad de países en general y sus asociaciones, es necesario contraer acuerdos que den un trato preferencial a nuestro país con respecto al comercio internacional y que permitan el acceso real a los distintos mercados de las exportaciones salvadoreñas.

II- Con respecto al ámbito interno o nacional, es de imperiosa necesidad el lograr un consenso sobre un proyecto económico para El Salvador, que permita homogenizar esfuerzos de reconstrucción y de reactivación de la economía del país. Sólo de esta manera, el financiamiento externo podrá influir para la creación de la base productiva de el sistema económico salvadoreño y recobrar su verdadero papel de complemento del ahorro interno, reduciendo su esencialidad actual para el funcionamiento de nuestra economía.

Para su solución es requisito necesario concertar una finalización del conflicto político militar. Ante esto, es de imperiosa necesidad echar a andar un tratamiento concertado de el problema del endeudamiento externo.

**Cuadro #1**  
**DETALLE DE LA DEUDA EXTERNA DE EL SALVADOR**  
(En millones de colones)

	TOTAL	PUBLICA	BANCARIA	PRIVADA
1979	2347	997	591	760
1980	2941	1188	1203	550
1981	3677	1632	1559	486
1982	4275	2040	1809	427
1983	4727	2487	1871	369
1984	4874	2714	1813	347
1985	4952	2976	1643	333
1986	9642	6272	2759	612
1987	9563	6724	2242	598
1988	10155	6871	2713	572
1989	10699	7476	2662	562

Fuente:BCR y Ministerio de Hacienda

## DEUDA EXTERNA POR ACREEDOR

**Cuadro #2**

### DEUDA EXTERNA POR ACREEDOR (En millones de colones)

	1978	1983	1986	1988
OFICIAL	930	3700	8430	8975
AID	95	700	2445	2885
BID	383	983	2520	2644
BIRF	255	330	670	543
FMI	43	423	455	224
OTROS	158	1265	2340	2679
PRIVADO	1533	1043	1470	1181
TOTAL	2465	4743	9900	10155

\*Incluye BCIE, Francia, Alemania, etc..  
Fuente:BCR

**Cuadro #3**

### DEUDA EXTERNA POR PLAZO

	CORTO PLAZO	LARGO PLAZO	TOTAL
1979	752	1595	2347
1980	635	2306	2941
1981	762	2915	3677
1982	669	3606	4275
1983	369	4358	4727
1984	360	4514	4874
1985	279	4673	4952
1986	394	4248	9642
1987	362	9201	9563
1988	472	9683	10155
1989	492	10207	10699

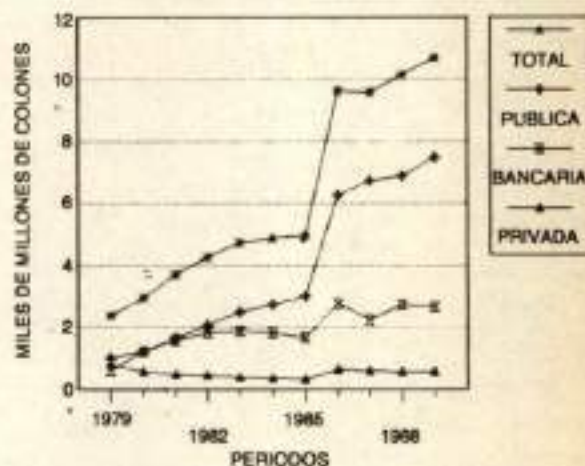
Fuente:BCR y Ministerio de Hacienda



Cuadro #4

**SERVICIO DE LA DEUDA EXTERNA TOTAL**  
 (En millones de colones)

	TOTAL	AMORTIZA,	INTERES
1978	735	593	142
1979	1233	1080	153
1980	995	810	185
1981	790	525	265
1982	958	665	293
1983	760	518	242
1984	1220	970	250
1985	1133	878	255
1986	2528	2062	466
1987	2121	1696	425
1988	1994	1569	425
1989	1241	862	379
<b>TOTALES</b>	<b>15708</b>	<b>12228</b>	<b>3480</b>

**DETALLE DE LA DEUDA EXTERNA**  
 1979 - 1989


Fuente:BCR

Cuadro #5

**INDICADORES DE ENDEUDAMIENTO**

	DXT	SDXT/EXP	SDXT/DXT	DXT/EXP	DXT/PIBR	DXT/PIBN	SDXT/DXT	DXT/EX	DXT/PIB	DXT/PIBN	AMO/DXT	INT/EXP	FK/SDXT
PERCAP	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
1979	832.20	43.57	52.54	82.93	85.16	27.23	52.54	82.93	85.16	27.23	46.02	6.41	-26.28
1980	647.80	37.02	33.83	109.41	89.42	32.96	33.83	109.41	89.42	32.96	27.54	6.88	-66.78
1981	787.37	39.60	21.48	184.31	121.88	42.52	21.48	184.31	121.88	42.52	14.28	13.28	42.91
1982	888.77	54.77	22.41	244.43	150.11	47.68	22.41	244.43	150.11	47.68	15.56	16.75	49.58
1983	858.82	40.68	16.06	254.28	167.21	46.56	16.06	254.28	167.21	46.56	10.96	13.02	79.47
1984	957.66	67.22	25.03	288.54	166.01	41.81	25.03	288.54	166.01	41.81	19.80	13.77	12.54
1985	843.24	65.19	22.88	284.93	165.40	34.55	22.88	284.93	165.40	34.55	17.73	14.67	23.66
1986	1782.26	66.97	26.22	255.42	320.01	48.79	26.22	255.42	320.01	48.79	21.39	12.34	-11.89
1987	1719.96	71.78	22.18	323.62	309.08	41.32	22.18	323.62	309.08	41.32	17.74	14.38	-17.11
1988	1775.35	65.51	19.64	333.61	323.00	37.11	19.64	333.61	323.00	37.11	15.45	13.96	-36.41
1989	1616.47	49.76	11.60	428.99	336.96	33.35	11.60	428.99	336.96	33.35	8.06	15.20	22.56



Cuadro #6  
Variables Ocupadas  
(En Millones de colones)

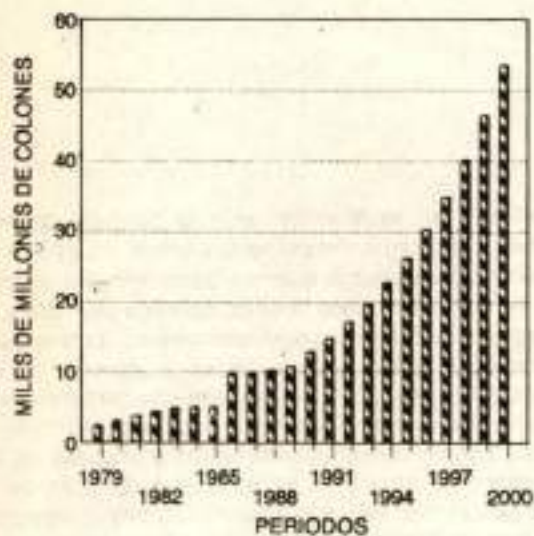
OBS	DXT	DC	DF	DS	SDXT
1979	2347.250	230.5900	-99.20000	-144.9800	1233.300
1980	2940.750	287.0000	-600.1000	-691.6680	5430.800
1981	3677.100	-446.5000	-706.9000	-615.3090	1288.400
1982	4274.750	-393.3000	-688.2000	-525.1470	1055.100
1983	4726.750	-369.5000	-894.0000	-821.5500	699.6000
1984	4873.750	-630.0000	-683.9000	-1180.750	719.6000
1985	4951.750	-665.0000	-538.1000	-1568.400	1132.250
1986	9642.000	-900.0000	-589.9000	-2147.400	2528.000
1987	9563.000	-2016.000	-839.4000	-2249.100	2121.000
1988	10155.00	-1990.500	-846.4000	-2078.300	1994.000
1989	10699.00	-3324.000	-1539.400	-1605.400	1240.600

Cuadro #7  
Proyección de las variables ocupadas.  
(En Millones de colones)

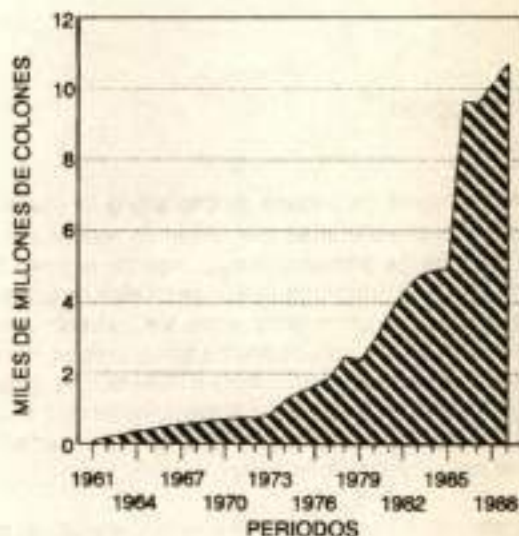
OBS	PDC	PDF	PDS	PSDXT
1990	3224.042	2025.582	3581.949	3242.905
1991	4153.082	2491.759	4446.183	3724.904
1992	5349.834	3065.221	5518.929	4278.544
1993	6891.442	3770.664	6850.507	4914.474
1994	8877.279	4638.464	8503.361	5644.917
1995	11435.36	5705.980	10555.00	6483.932
1996	14730.57	7019.178	13101.65	7447.653
1997	18975.33	8634.602	16262.75	8554.612
1998	24443.26	10621.81	20186.52	9826.103
1999	31486.68	13066.36	25057.04	11286.58
2000	40560.11	16073.51	31102.70	12964.12



**PROYECCION DE LA DEUDA EXTERNA  
1979 - 2000**



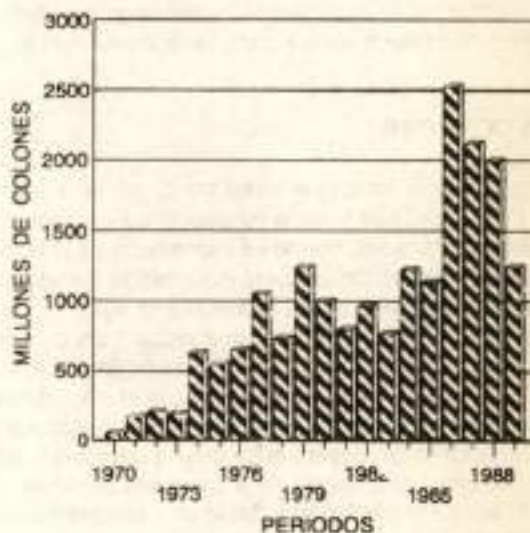
**LA DEUDA EXTERNA DE EL SALVADOR  
1961 - 1989**



**Cuadro #8**  
Proyección de la deuda externa  
(En Millones de colones)

obs	PDXT	PDXT1
1990	12853.83	10901.65
1991	14821.40	10816.83
1992	17090.14	10732.70
1993	19706.15	10649.26
1994	22722.71	10566.46
1995	26200.92	10484.25
1996	30211.56	10402.72
1997	34836.13	10321.80
1998	40168.17	10241.53
1999	46316.82	10161.89
2000	53407.17	10082.86

**SERVICIO DE LA DEUDA EXTERNA  
1970 - 1989**





# ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS DEL CULTIVO DEL ALGODÓN

José Alfredo Cruz Díaz

## INTRODUCCION

Actualmente se debate mucho sobre la situación del algodón y las posibilidades que tienen de reactivarse en los próximos años. La problemática del algodón expresada concretamente en la drástica baja en los niveles de producción, responde a varios fenómenos, entre los que sobresalen los elevados costos de producción, los bajos precios internacionales (a causa de una sobre-oferta a nivel mundial y del auge experimentado por las fibras sintéticas), los riesgos ocasionados por el conflicto y la acumulación de una considerable mora de parte de los algodoneros.

Visto así, parece olvidarse que la crisis actual no responde únicamente a las causas anteriores, sino también a la irracionalidad con que el cultivo se ha explotado, prácticamente desde la década de los '40.

Lo anterior constituye la inquietud principal del presente trabajo y que abordaremos seguidamente, tomando como punto de partida, la problemática ambiental en su devenir histórico. Seguidamente se aborda la evolución del cultivo del algodón en sus diferentes momentos hasta el actual de crisis y que es precisamente lo que inspira este modesto aporte.

Finalmente, en el marco de la discusión propositiva se originaron las conclusiones y consideraciones finales.

## I. ANTECEDENTES

Es frecuente asociar el deterioro de los recursos naturales a un proceso que surge a consecuencia de las acciones de las últimas décadas, donde se intensifican las actividades productivas tanto agrícolas como industriales, y que demandan cada vez más recursos naturales (tierra, agua, minerales, etc.), para satisfacer los requerimientos de dichas actividades. Una revisión histórica de ello nos conduce a concluir que, si bien es cierto que el deterioro ecológico hoy día constituye un problema de alarmantes preocupaciones, no obstante, también es consecuencia de una constante histórica que se remonta hasta inicios de la conquista española, pues desde el siglo XVI comienza a darse un deterioro acelerado del ambiente.

El afán de lucro en las actividades mineras, la crianza de ganado y el cultivo de algunos alimentos, impulsaron a los colonizadores a talar grandes extensiones de bosques. El añil

se convierte en aquel entonces en el principal cultivo exportable, siendo agrónomicamente destructivo, ya que exige un proceso de desmonte, quema y posteriormente abandono de la tierra. Esto provocó la destrucción de gran parte de la riqueza natural del suelo, vegetación y fauna, a consecuencia de crecientes talas, que obedecían a incrementos en la producción de ese cultivo para abastecer la demanda externa de tintes y colorantes. El café como sucesor del añil exigía por su parte continuar destruyendo selvas y bosques de altura principalmente, arrasados en las últimas décadas del siglo pasado, que si bien es cierto llevaron a un mayor desequilibrio ecológico, no obstante se logró contener relativamente con los años por las características del cultivo, que prácticamente constituye una especie de bosques, en los que los cafetos están acompañados de una variedad de árboles de sombra, lo que permite la existencia de algunas especies animales y vegetales 1.

Pese a lo anterior, el deterioro ecológico ya era palpable; se considera que para 1900, el uso indiscriminado de los recursos naturales como respuesta a la inserción definitiva de la economía salvadoreña al contexto global de la división internacional del trabajo, habría dado lugar a la destrucción del 90% de los bosques, consecuencia directa de la tendencia a la monocultivación y la utilización de los mismos como fuente de energía 2.

En el presente siglo la situación continúa empeorando, la sustitución de una mentalidad de tipo colonial por otra "más moderna", al compás del desarrollo de capitalismo en el país, induce a pensar en el territorio como fuente inagotable de recursos y productos, y por lo tanto a explotarlos en forma aún más irracional. Los cultivos de subsistencia (el maíz sobre todo) son marginados a ocupar terrenos con grandes pendientes, totalmente inadecuados a soportar esta clase de cultivos, para reservar las mejores tierras a la economía agro-exportadora. La erosión del suelo no se hizo esperar, a causa de la decreciente deforestación y al inadecuado uso de la tierra. "El 80% de la vegetación natural del país ha sido eliminada, el 77% está erosionada y sólo ha quedado el 6% del bosque original como tal" 3.

## II. EL CULTIVO DEL ALGODÓN

El algodón es un cultivo que se remonta a los tiempos precolombinos, básicamente para uso local; sólo hacia fines



del período colonial se logró una relativa especialización regional en su cultivo y manufactura. "Luego de la independencia se comprendió la posibilidad del cultivo a gran escala en las zonas costeras y en 1847 se sugirió la extensión del cultivo del algodón a lo largo de todo el territorio" 4/. Sin embargo, los primeros incentivos al cultivo se dieron durante el período 1865-70; posteriormente, los primeros cultivos a escala comercial comenzaron en 1922, los cuales se vieron incentivados a causa de las dificultades para obtener tejidos de algodón, durante la Segunda Guerra Mundial; un elemento contribuyente fue la creación de insecticidas nuevos, que aseguran el control de plagas y un mejor manejo del cultivo, otorgando así la posibilidad de obtener una buena ganancia.

Posteriormente, la importancia potencial como materia prima para las industrias locales y como producto de exportación, conllevó a mayores esfuerzos tanto del gobierno como de los cultivadores, a organizar mejor la producción y comercialización; en este marco, se crea la Cooperativa Algodonera Salvadoreña en 1942, institución reguladora del abastecimiento del cultivo y que en definitiva está orientada a buscar los espacios que le permitan obtener las mayores utilidades posibles.

El cultivo del algodón registra en el país una trayectoria definida en varias etapas o fases, que se pueden clasificar de la siguiente manera:

### 1. FASE INICIAL (1865- 1940):

Los primeros cultivos se debieron fundamentalmente a la ausencia de comercialización provocada por la Guerra de Secesión en Estados Unidos. Aún cuando no se tenía conocimiento profundo en cuanto a técnicas de cultivo y equipo, la producción creció rápidamente; las exportaciones entre 1865-70, generaron ingresos de aproximadamente €700.000, representando el 24% del total exportado 5/. Posteriormente, los precios disminuyeron a tal nivel que el área cultivada se redujo a pequeñas parcelas, para cubrir la demanda interna dedicada a actividades de tipo artesanal.

En el presente siglo el impulso que cobra la industria textil de Estados Unidos, Europa y Japón, después de la primera Guerra Mundial, permite que el cultivo se impulse de nuevo, principalmente por pequeños agricultores quienes aún no utilizan insumos modernos; por tanto, los rendimientos son bajos, pero la demanda también es pequeña. Las plagas (principalmente el picudo, el chapulín y el gusano medidor), se combaten normalmente con dosis de arseniato de calcio, azufre y nicotina 6/ mientras el control biológico natural hace el resto.

### 2. FASE DE CAMBIOS E INCREMENTO (1941-50):

Se mantiene todavía la mayor parte de procedimientos de la fase anterior, introduciéndose algunos cambios, al aplicarse ciertos plaguicidas adicionales, así como algunas variedades del cultivo, que son sustituidas y mejoradas. Estos cambios son eventuales, de orden experimental y no corresponden con un proceso de modernización completa,

aunque los rendimientos se incrementan y se comienza a generalizar un entusiasmo por extender el cultivo. Todavía los costos por el uso de plaguicidas eran bajos, ya que hasta inicios de la década de los cincuenta todavía existían solamente dos especies de insectos que causaban daños considerables, siendo el picudo y el gusano Alabama 7/.

### 3. FASE DE EXPANSION (1950-60):

Se inicia en los años 50, introduciéndose en gran escala insumos y tecnologías modernas; se utilizan variedades nuevas, sustituyendo a las tradicionales, las cuales son más dóciles y susceptibles a las plagas y enfermedades; lo anterior indujo a los agricultores a invertir fuertemente en fertilizantes y plaguicidas, para obtener las utilidades que se esperaban de las nuevas variedades. La expansión del cultivo se concentra en el litoral del país, talándose en forma desmedida grandes planicies y terrenos boscosos. El cultivo del algodón crece tanto en extensión de tierra como en cuanto a producción (véase gráfica No. 1). Los buenos precios de la fibra, el elevado componente de capital constante (debido a la creciente mecanización) por encima del capital variable (ya que las remuneraciones a la fuerza de trabajo agrícola son muy bajas), y las buenas cosechas, convierten el cultivo objeto de una gran explotación y de una fuerte apropiación de plusvalía, la cual es posible aplicando año con año mayores cantidades de plaguicidas, para aquel entonces relativamente baratos, abundantes y de fácil aplicación. La degradación ecológica continuó multiplicándose ante la presión comercial de muchos tipos de plaguicidas que se aplicaron en forma unilateral, excesiva, en momentos inoportunos y cantidades inadecuadas, ante la ausencia de leyes reguladoras, y el abandono de prácticas culturales importantes como la rotación de cultivos, considerados fuera de moda e innecesarios.

El excesivo uso de plaguicidas elimina las poblaciones naturales, que en condiciones normales mantienen los niveles de plagas bajo control. El aumento en el uso de plaguicidas hace que desarrollen más resistencia y generen a su vez nuevas especies, lo que obliga a incrementar considerablemente el número de plaguicidas por temporadas. A mediados de los 50', ya existían dos especies adicionales a las acostumbradas, el gusano bellotero y el áfido, obligando a un aproximado de ocho rociadas por temporada 8/.

### 4. FASE DE CRISIS (1960-80):

La imprudencia en el manejo de las plagas propicia en pocos años la llegada de esta nueva fase, ya muy notable en los años 60'. Se desarrollan plagas antes no esperadas como la prodenias, los medidores y el gusano soldado, antes controlados por enemigos naturales.

Aparece posteriormente la mosca blanca con una secuela de daños alarmantes. El alza de los costos es considerable, ya que los gastos en plaguicidas llegan a ser alrededor del 45% del total de la producción, traduciéndose en un promedio de 45 aplicaciones por temporada 9/.



Los problemas de rentabilidad del cultivo se vuelven evidentes cuando muchos agricultores se declaran en quiebra durante la cosecha 1964-65. Pocos años después, en 1967-68, el cultivo, según los algodóneros, era sumamente problemático, ya que para muchos de ellos "poco a poco había dejado de ser rentable", y sólo se cultivaron 58,500 manzanas, representando un 36% respecto a 1963-64 (Vease gráfica No 1).

Los costos sociales por su parte, también son evidentes al registrarse una alta acumulación en los niveles de contaminación en ríos y la consiguiente extinción de especies acuáticas; la fauna experimenta un grave descenso para entonces, el ganado es víctima de la contaminación y las intoxicaciones se vuelven frecuentes; la malaria se convierte en una enfermedad frecuente en las costas salvadoreñas, a causa de la resistencia que desarrolla el mosquito que la trasmite. El Cuadro No. 1 muestra el número de víctimas por intoxicaciones a causa de plaguicidas utilizados entre 1966 y 1984.

Por otra parte la misma fuente muestra que entre 1972-75, El Salvador registró un total de 7,223 muertes ocasionadas por plaguicidas, representando el 51% a nivel del área Centroamericana (excepto Costa Rica) 10. Para esa fecha un 80% del total de plaguicidas importados eran empleados en el algodón 11, siendo los principales el DDT, los insecticidas fosforados, clorados y carbomatos entre otros.

Como se sostiene anteriormente, la condición ecológica del país presentaba signos de debilidad, desde antes que el algodón se consolidara en cultivo de gran explotación; sin embargo en ésta fase se manifiesta claramente la ruptura del equilibrio ambiental en su globalidad. Los elevados costos sociales, ecológicos y económicos, constituyen la evidencia más clara de que el cultivo del algodón viene a significar el eslabón, que conduce a una destrucción mayor de nuestro eco-sistema, la que se acelera con el conflicto bélico actual.

En los primeros años de la década de los 70' los altos costos de los insumos se agravaron aún más con el incremento de los precios del petróleo. (Vease Cuadro No. 2). La disminución creciente de la rentabilidad y las consecuencias ecológicas y sociales, vuelven cada vez más complicadas y casi imposible la continuación de la producción con las técnicas acostumbradas hasta entonces, dando paso a nuevos métodos y técnicas, como el control integrado de plagas, el cual nace prácticamente como una necesidad, ante los desastres ocasionados en las décadas anteriores y no como respuesta espontánea de modernizar el cultivo. Se comienza con una restauración en los sistemas de manejo de plagas, adoptando técnicas modernas, tales como el control integrado de plagas método ecológicamente orientado que utiliza diversas técnicas de control (legal, cultural, biológico y químico), combinadas armónicamente. Esto implica establecer los niveles económicos de daños para poder determinar en que momento deben iniciarse las acciones de control.

Por otra parte, exige la preservación de agentes de

mortalidad bióticos (enemigos naturales) como parásitos, predadores y patógenos, de tal manera que, cuando se necesiten procedimientos de control artificial, se empleen en forma selectiva y únicamente cuando se justifique desde el punto de vista económico y ecológico 12.

La técnica anterior se comenzó a utilizar en los años 70', aunque con poco énfasis en el aspecto ecológico, pues los costos por concepto de plaguicidas, si bien ya no representan el 40% como en los años 50', continúan siendo altos ya que hoy día se ha demostrado que los costos por plaguicidas significan más del 70% del correspondiente a insumos, lo que a su vez se traduce entre el 20% y 29% del total de los costos de operación, como lo muestra el Cuadro No. 2, por otra parte un estudio de campo en nueve propiedades ubicados en los Departamentos de La Libertad y La Paz, demostró en 1984, que en promedio los plaguicidas representan el 23.7% del total de los costos de producción y el 73.3% del correspondiente a los insumos 13.

### III. LOS AÑOS OCHENTA Y NOVENTA: CRISIS ALGODONERA DENTRO DEL CONTEXTO GLOBAL.

En la década actual el área cultivada del algodón se ha visto grandemente disminuida por factores como:

1. La prevalencia de un conflicto armado que subordina los diferentes niveles de la economía en general. Particularmente, su persistencia en las regiones Para-Central y Oriental del país, tradicionalmente dedicadas al cultivo del algodón y que concentran más del 90% de la producción total. En 1977/78 en ambas regiones se cultivaron 131,788 manzanas, representando el 93.4% del total, en cambio de 10 años después 1987/88 se cultivaron únicamente 17,947 manzanas representando también más del 90% del total, mientras en las regiones I y II se cultivaron únicamente 1,441 manzanas pese a que no son considerables como las más conflictivas (Vease Cuadro No. 3).

2. Los elevados costos de producción ocasionados por los incrementos de precios en los insumos principalmente, ante una fuerte disminución de los precios de los insumos principalmente, ante una fuerte disminución de los precios internacionales. Entre 1977-78 y 1987-88, los costos totales por manzanas se elevaron en un 109% (Vease nuevamente Cuadro No.2). Para la presente cosecha tal diferencia es superior al 197%, mientras por su lado, los precios internacionales disminuyeron considerablemente en varios años, a tal grado que en 1986, alcanzó a penas el precio de 34.54 dólares por quintal oro, y no se presume un mejoramiento sustancial en 1990. (Vease Cuadro No.4).

Los factores anteriores han agravado la crisis del algodón en los últimos años, ocasionando por el lado de los algodóneros:

- a) Una significativa reducción de la rentabilidad del cultivo.



b) El arrastre de una mora de la mayoría de algodoneros con el sistema financiero 14/. Tradicionalmente este último a destinado gran parte de sus recursos al sector algodonero, acostumbrado a invertir con fondos de la Banca Central, Hipotecaria y Comercial sin arriesgar sus propios recursos. La prueba es que al comparar el crédito concedido con la producción generada, se observa que el crédito, históricamente sobrepasa el ingreso obtenido, aún en los últimos años, en los cuales el crédito agrícola para el algodón ha representado para la Banca Central y Comercial aproximadamente la cuarta parte del crédito agrícola total 15/.

El sector algodonero argumenta que la situación es grave para ellos, sostienen que el año pasado acarreó pérdidas de 34 millones de colones a causa del fuerte invierno y la ofensiva de noviembre (a parte de los bajos precios internacionales de la fibra y los altos costos de producción).

En este marco exigieron al actual gobierno ciertas condiciones para la presente cosecha, las principales son:

-Un precio de garantía por quintal rama de más de 250.00 para la cosecha 1989-90.

-Un subsidio del gobierno de 20 millones para nivelar en parte las pérdidas sufridas en la ofensiva de noviembre.

-El refinanciamiento por las pérdidas de cosechas pasadas en condiciones realmente preferenciales; exigen un plazo no menor de 15 años con un interés, que no exceda el 6% 16/.

El gobierno argumenta que la crisis financiera por la que atraviesa no le permite corresponder completamente a las demandas de los algodoneros; sin embargo reconociendo que el cultivo es importante en la generación de empleo y como materia prima, decidió apoyar al gremio ofreciendo un precio de garantía de alrededor de 215 por quintal rama, subsidio de 15 millones y un refinanciamiento para créditos morosos a diez años con un interés del 14%.

En estas condiciones se suponía de parte de los involucrados en la política agrícola del país que el cultivo poco a poco se recuperaría; este año se creía que se cultivarían aproximadamente 40,000 manzanas, suficientes para atender oportunamente la demanda interna.

Sin embargo la tendencia ha sido totalmente contraria; para el año 1988-89 se cultivaron únicamente 18,064 manzanas, en 1989-90 fueron 13,972 y en la presente cosecha 1990-91, se estima en solamente 9000 manzanas, representando a penas el 6% de la cosecha 1978-79. Lo anterior condujo a afirmaciones como la del BID que dice que "la producción del algodón casi desapareció ante los bajos precios en el mercado internacional, la elevación de los costos y la vulnerabilidad al sabotaje en las zonas de conflicto 17/.

Desde la perspectiva ecológica, la evidente disminución no ha mejorado mayor cosa, ya que el desequilibrio ocasionado en las décadas anteriores fue tan elevado, que se necesitan muchos años para restablecer el deterioro am-

biental. Por otra parte, no se han ejecutado políticas ecológicas que permiten en pocos años una recuperación de los recursos naturales. La técnica del control integrado de plagas, necesita de un fuerte instrumento de seguimiento y supervisión para garantizar su eficiencia, pues con los años, los algodoneros la olvidan y recurren al tratamiento tradicional de plagas, ante la fuerte presión de las distribuidoras, llegando a la fase llamada de deterioro, en la cual los agricultores abandonan los controles culturales estrictos, por lo que el control integrado se deteriora, aparte que no se desarrolló totalmente en El Salvador, donde todavía es muy común encontrar residuos tóxicos en especies acuáticas, el ganado y sus derivados y que superan considerablemente los límites máximos de tolerancia establecidos por el control de calidad internacional, pese a que plaguicidas letales como el DDT son prohibidos actualmente. La prueba está en que, para 1987-88, se aplicaban todavía 23 tipos de plaguicidas para contrarrestar unas once pestes de importancia económica 18/.

#### IV. CONSIDERACIONES FINALES

Hoy en día se discute sobre el futuro del algodón, sobre todo porque la crisis ha llegado a un punto tal, que es necesario evaluar seriamente si conviene impulsarlo nuevamente, apelando al hecho de que llegó a constituir el segundo rubro de exportaciones en el país o si se deja de cultivar y se orientan los recursos hacia otras actividades productivas que permitan un mejor aprovechamiento de los mismos. En esta discusión hay que tener presente dos elementos:

1) El conjunto de costos sociales que este cultivo ha provocado en las últimas décadas (prácticamente desde 1940), principalmente evidenciado por el excesivo desgaste de los recursos naturales y los daños ecológicos; y 2) que el algodón, como producto de exportación, prácticamente ha dejado de ser prioritario ya que para 1989, se considera que únicamente representó el 0.3% del total (Véase Cuadro No. 4). Como generador de empleo por tanto, también ha dejado de jugar un papel dinamizador en los períodos de cosecha. En contraste, los algodoneros continúan requiriendo muchos recursos (como altos créditos, refinanciamiento, subsidios, precios de garantía), muchos de los cuales se pagan en forma de divisas por el considerable componente importado de los insumos.

Sin embargo no podemos dejar de reconocer la importancia que tiene para ciertas industria, concretamente la productora de hilos y telas y la de alimentos que procesa la semilla para elaborar aceites comestibles y concentrados para la ganadería, industrias que en ocasiones se han visto en la necesidad de importar parte de su materia prima, al no haber seguridad de que la oferta interna es suficiente, ya que se considera que la superficie mínima a cultivarse para satisfacer la demanda local, no debe ser menor a las 30,000 manzanas, en contraste con las 9000 manzanas de la presente cosecha (Véase Gráfica No. 1).

Por tanto, nosotros consideramos que se debe buscar una alternativa que armonice la producción del algodón, con



una nueva política que priorice la misma en función de la demanda interna, con una revisión de los costos sociales y naturales de la economía, evitando de esta manera el agravamiento de los recursos y de la ecología en general, partiendo de una modernización en cuanto a la legislación en materia ambiental, que en el caso del algodón se resume en la Ley sobre Control de Pesticidas, Fertilizantes y Productos Para Uso Agropecuario (Decreto No. 315) y su Reglamento (Decreto No. 28), la Prescripciones para el uso de Insecticidas mediante el sistema "Ultra Bajo Volúmen" (Decreto No. 89) y el Reglamento para el cultivo del algodón, leyes que tienen muchos años y que necesitan una revisión y modificación. Por el lado técnico, se impone la necesidad de cambiar prácticas que utilizan inapropiadamente los plaguicidas, es decir adoptar decididamente el manejo del control integrado, en el cual tienen que participar todos los agentes involucrados como el gobierno, los productores, los distribuidores de insumos, etc.

Por otra parte, creemos que no es justo que la banca continúe favoreciendo tanto a los algodoneros, cuando éstos no cumplen sus compromisos, aparte de que siempre han estado confiados a que el sistema financiero le provea los créditos con intereses bajos, mientras sus ingresos los dedican a otras actividades. En este sentido no es conveniente que el algodón desaparezca completamente, pero debe orientarse la producción a satisfacer la demanda interna principalmente, concentrando la producción en las tierras que tengan la mayor vocación para este cultivo, en áreas que en conjunto no superen las mismas necesidades internas, mientras el resto de la tierra ociosa en gran parte, se orienta a la producción de granos básicos que tiendan a solucionar la escasez de los mismos, así como a elevar la producción de ciertos rubros que se clasifican dentro de las exportaciones no tradicionales, cambiando rotativamente la producción de algodón con los cultivos que se decidan impulsar dentro de una política agrícola diversificada, que maximice el uso de los recursos, pues la experiencia con el algodón constituye una evidencia palpable de lo que sucede cuando la producción responde al beneficio de unos pocos intereses privados, que en ningún momento están concientes del daño que le causan a la sociedad en su conjunto.

En conclusión, considerando la problemática señalada queremos generar dos líneas de discusión en torno a un adecuado tratamiento-vinculación del cultivo del algodón dentro de una política macroeconómica con multiplicadores endógenos.

En primer lugar, tal como lo sugerimos anteriormente, el cultivo del algodón debe verse como un producto de aprovechamiento interno más que como producto de exportación. La tendencia declinante como generador de divisas imposibilita mantenerlo prioritariamente hacia el mercado externo, los bajos precios internacionales, la sobre oferta y la proliferación de sustitutos sintéticos así lo determinan. Mal que bien, esto da pauta a retomar una vieja idea de industrialización con impactos en cadena hacia atrás y hacia adelante.

El cultivo del algodón es algo más que fibra, es industria de aceite, industria de concentrados e industria textil, a parte de que la superficie del terreno sólo se utiliza marginalmente.

Ciertamente ya hay una industria de hilados que está aprovechando eficientemente el algodón y la calidad ha sido óptima. Sin embargo, muchas industrias textiles harían un mejor aprovechamiento en las diferentes escalas de producción, incluyendo el artesanal. Por otra parte, se debería expandir el mercado de los concentrados y del aceite vegetal, que son ofertas con un mercado asegurado.

En segundo lugar y vinculado con el punto anterior, el cultivo del algodón debe pensarse dentro de un marco global de desarrollo, la estrategia modernizadora industrializante significaría una política agroindustrial con efectos multiplicadores externos en el corto plazo y luego con ventajas hacia el comercio externo en el mediano plazo.

De esta manera el cultivo del algodón no oscilaría en total dependencia a la demanda externa, es decir, insertado a los requerimientos del modelo hacia afuera, sino que encontraría su papel fundamental en un modelo de desarrollo integrado con beneficios sociales.



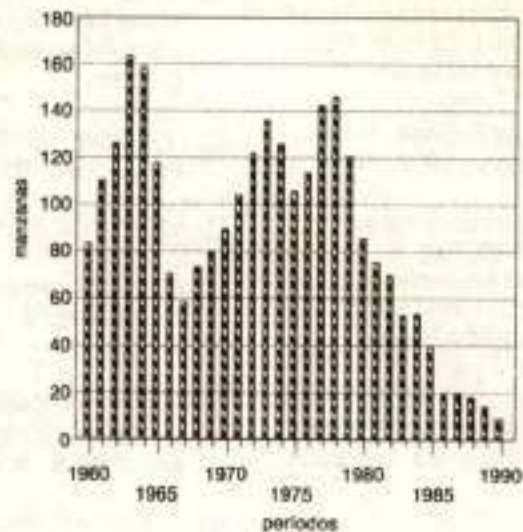
## CITAS

- 1/ QUEZADA, JOSE RUTILIO. Bases ecológicas de la violencia en El Salvador: Una propuesta de restauración del país. Secretaría de Comunicaciones. UES 1989. Pág. 3. Publicada previamente en Revista Presencia.
- 2/ FELICIANI, FABRIZIO. Principios de Ecología, Universidad Católica de Occidente, Santa Ana, 1987. Pág. 103.
- 3/ SERRANO, FRANCISCO: El 77% del suelo del país está efectuando por erosión DH/01-07-88, Pág. 2. Una ampliación sobre la temática se encuentra en: La solución a la crisis ambiental en la reconstrucción y el desarrollo de país (CUIIC) Revista ESCA No. 49, Enero-Abril 1989 San José, Costa Rica.
- 4/ BROWING, DAVID: El Salvador, La Tierra y El Hombre. Dirección de Publicaciones Ministerio de Educación. S.S. 1975 Pág. 345
- 5/ VELIZ, CHICAS FEDERICO: Causas del incremento de los costos en el cultivo del algodón y alternativas de solución. Su efecto en la rentabilidad del cultivo y perspectivas. Tesis de grado UCA. Dic. 1984, Pág.1.
- 6/ IBID, Pág. 2.
- 7/ LOPEZ ZEPEDA, ERNESTO: El impacto ecológico del uso de pesticidas en el cultivo del algodón sobre ecosistemas acuáticos de El Salvador. Revista La Universidad abril- junio 1986 UES. Pág. 51.
- 8/ LOPEZ ZEPEDA, OPCIT, Pág. 51.
- 9/ PARSONS. Investigación Personal, 1986. Citado por López Zepeda, Opcit, Pág.51.
- 10/ ICAITI. Basada en la investigación de los cuatro países en estudio. Tomado de Canizales Chávez y otros "Probables efectos socio-económicos a experimentarse en el país con la sustitución del cultivo del algodón por el de soya.
- 11/ THRUPP, LORI Investigación personal 1985. Citado por López Zepeda y otros. Diagnósticos sobre el uso e impacto de los plaguicidas en El Salvador, UES, 1989 Pág. 81.
- 12/ FALCON, LOUIS: Manual de Control Integrado de Plagas. FAO, Roma 1974, Pág. 7.
- 13/ VELIZ CHICAS, Opcit. Pág. 42.
- 14/ COPAL, Sostiene que es de 443 millones con el BCR. DH-6-1-90. Pág. 3.
- 15/ GOITIA, ALFONSO: Crisis algodonera en El Salvador: Tendencia y perspectivas. Boletín de Realidad Económica-Social No. 6, Nov. - Dic. 1988. UCA. Pág. 490.
- 16/ FADES. Análisis Económico No. 785, abril de 1990 Pág.2. Para ampliar sobre las demandas de los algodoneros:
  - PG 19-3-90. Manifiesto de la COPAL al Sr. Presidente de la República.
  - DH 15-3-90. "Algodoneros decidan si continúa o no el cultivo".
  - PG 14-3-90. Campo pagado al Sr. Presidente de la República por parte de los algodoneros de la zona Central, La Paz y la Libertad.
- 17/ BID. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1987. Washington D.C. Pág. 307.
- 18/ COPAL. Memoria de Labores cosecha 1987-88, pág. 16. Para 1988-89 las compras correspondientes a insecticidas fueron del 49% del total de las compras, ver memoria pág. 15.





**GRAFICO N°1  
ALGODON  
SUPERFICIE SEMBRADA**



AÑOS	SUPERFICIE SEMBRADA (MZ)	AÑOS	SUPERFICIE SEMBRADA (MZ)
1960/61	83,092	1974/75	125,800
1961/62	110,275	1975/76	105,700
1962/63	126,259	1976/77	113,300
1963/64	163,051	1977/78	142,100
1964/65	158,500	1978/79	146,100
1965/66	177,230	1979/80	120,800
1966/67	70,559	1980/81	85,200
1967/68	58,500	1981/82	75,000
1968/69	72,800	1982/83	69,800
1969/70	79,880	1983/84	52,500
1970/71	89,250	1984/85	53,473
1971/72	103,780	1985/86	39,931
1972/73	121,800	1986/87	19,650
1973/74	135,800	1987/88	19,388
		1988/89	18,064
		1989/90	13,972
		1990/91	9,000*

FUENTE: MAG. Estadísticas agropecuarias y COPAL, memorias anuales.

1989/90 FUSADES. Informe Trimestral de Coyuntura N° 1 año 1990. Pág.62.

\*Estimado. Ver L.P.G. 17/08/90. "Misión estudia dramática producción del algodón"



CUADRO N° 1

EI SALVADOR: INTOXICACIONES CAUSADAS EN HUMANOS A CONSECUENCIA DEL  
USO DE PESTICIDAS EN EL CULTIVO DEL ALGODON

AÑOS	NUMERO	DE	CASOS
1966*	300	1977	1604
		1978	1062
		1979	905
1969 -1972**	4000	1980	800
1972	2860	1981	851
1973	1275	1982	1122
1974	1331	1983	1163
1975	1454	1984	1013

FUENTE: \* BARNES, J. M., Investigación Personal. Se toma el promedio por un mes de temporada.



CUADRO No.3

EL SALVADOR: EVOLUCION DE LOS COSTOS DE PRODUCCION Y ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL CULTIVO DEL ALGODON POR MANZANA 1977/78 - 1990/91

CONCEPTO	1977/78	%	1978/79	%	1979/80	%	1980/81	%	1981/82	%	1982/83	%	1983/84	%	1984/85	%	1985/86	%	1987/88	%	1988/89	%	1989/90	%	1990/91	%
Maizos	191.57	84.8	805.81	35.4	807.30	35.0	938.32	34.7	1,879.98	34.6	1,124.02	33.08	820.88	28.4	967.10	30.7	1,011.34	30.7	1,542.90	35.09	1,377.76	33.8	1,277.78	32.8	2,771.00	43.7
Preparación de la tierra	103.20	4.8	142.20	6.1	132.00	4.9	145.20	5.2	187.80	6.4	190.00	5.7	230.00	8.0	228.30	7.3	230.00	7.0	308.00	7.0	368.00	7.8	430.00	8.0	401.87	6.2
Siembr. Cultivo y cosecha	112.70	35.8	783.58	34.8	830.85	36.1	1,084.34	38.5	1,104.27	36.0	1,252.60	37.6	1,112.00	38.3	1,205.14	38.8	1,268.99	39.2	1,332.10	30.8	1,651.57	35.4	1,835.34	35.4	1,768.87	27.3
Abstracción	32.26	2.3	52.84	2.3	37.18	2.3	64.88	2.3	72.48	2.3	79.07	2.4	88.90	2.3	74.62	2.3	77.02	2.3	108.02	2.3	111.71	2.4	114.88	2.4	101.86	2.4
Impuestos	38.27	4.0	95.71	3.8	96.18	4.1	111.57	4.0	122.16	3.8	138.64	4.0	111.00	3.8	128.11	4.0	132.24	4.0	182.88	4.0	181.77	4.1	181.22	4.1	260.80	4.0
Intereses	148.47	8.8	125.01	5.4	131.81	5.4	228.06	8.2	295.44	9.0	277.74	8.3	241.09	8.3	262.33	8.3	270.81	8.3	432.09	9.8	382.67	8.4	403.82	8.4	588.58	10.8
Arrendamiento	200.00	9.2	300.00	12.8	280.00	10.2	300.00	11.2	300.00	11.4	300.00	11.0	290.00	10.8	300.00	11.4	250.00	7.8	280.00	6.8	280.00	6.3	280.00	6.2	280.00	4.8
Transporte	36.00	1.7	35.00	1.5	38.00	1.6	49.70	1.8	50.35	1.8	57.00	1.7	57.00	2.0	67.80	1.8	67.00	1.7	85.50	1.9	114.00	2.4	114.00	2.3	114.00	1.8
Seguro	10.00	0.4	10.00	0.3	10.00	0.4	10.00	0.3	10.00	0.3	10.00	0.3	10.00	0.3	10.00	0.3	10.00	0.3	10.00	0.3	10.00	0.3	10.00	0.3	10.00	0.3
TOTAL	2,181.22	100.0	2,328.87	100.0	2,442.75	100.0	2,762.87	100.0	3,132.13	100.0	3,328.81	100.0	2,801.81	100.0	3,132.84	100.0	3,297.81	100.0	4,332.47	100.0	4,669.81	100.0	4,791.53	100.0	6,427.00	100.0

FUENTE: Para 1978/79 - 1981/82: Situación del cultivo del algodón. Consejo 1982/83, D. G. E. A.  
Para 1982/83 - 1985/84 y 1987/88 - 1990/91: Censos Cultivos por D. G. E. A.  
\* Estimados.

NOTA: Censos Cultivos, para un rendimiento de 30 quintales por manzana.



## CUADRO No. 3

## EL SALVADOR: SUPERFICIE SEMBRADA DE ALGODON POR REGIONES DEL PAIS, AÑOS 1977/78 Y 1987/88.

REGIONES	1977/78	%	1987/88	%
I	5,651.00	4.0	697.00	2.4
II	4,661.00	3.3	744.00	5.0
III	40,735.00	28.7	4,306.00	30.8
IV	91,053.00	64.0	13,641.25	61.8
<b>TOTAL</b>	<b>142,100.00</b>	<b>100.0</b>	<b>19,388.25</b>	<b>100.0</b>

FUENTE: 1977/88: La Crisis Algodonera en El Salvador: Tendencias y perspectivas, Boletín de Realidad Económico y Social No. 6, Nov.-Dic. 1988. Pág. 506.

1987/88: COPAL. Memoria de Labores, cosecha 1987/88, Pág.3.  
REGION I: Ahuachapán, Sonsonate y Santa Ana.

REGION II: Chalatenango, San Salvador, La Libertad y Cuscatlán.

REGION III: Cabañas, La Paz y San Vicente.

REGION IV: San Miguel, Usulután, Morazán y La Unión.



**CUADRO No. 4**  
**PARTICIPACION DE LAS EXPORTACIONES DEL ALGODON EN EL TOTAL DE**  
**EXPORTACIONES Y PRECIOS INTERNACIONALES 1978/1990**

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Exportaciones de Algodón/Exportaciones Totales.	12.2	7.6	8.1	6.9	6.6	7.3	1.4	4.6	0.7	0.5	0.1*	0.3*	
Precios Algodón Oro, Grado C-1 ANA, por Quintal FOB (Dólares)	65.29	65.29	78.10	81.13	66.08	71.93	65.30	54.92	32.54	69.00	68.00*	68.00	73.5**
PIB Algodón	2.31	1.94	2.03	1.56	1.51	1.53	1.16	0.90	0.46	0.41	0.34 <sup>(P)</sup>		

FUENTE: Banco Central de Reserva, Memorias Anuales y Revistas en Base a Datos de COPAL.

\* Cubren únicamente enero-septiembre de cada año.

\*\* FUSADES. "Informe Semanal de Coyuntura" No.23, septiembre 1990.  
 Se promediaron los precios entre el 9 y 29 de agosto de 1990.

NOTA: Para 1989 y 1990, la Fuente no especifica si se refiere a algodón de calidad C1- ANA (la más alta) o es promedio general de las diferentes calidades (COPAL reconoce once en total).

(P) Dato preliminar a precios constantes de 1962. Representa la proporción del cultivo respecto al Producto Interno Bruto Global.



"EL SALVADOR: COYUNTURA ECONOMICA" CIRCULA A NIVEL NACIONAL E INTERNACIONAL POR VENTA, SUSCRIPCION Y/O DONACION. PARA SUSCRIBIRSE ENVIE CHEQUE O GIRO A FAVOR DEL "INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS" POR LA CANTIDAD AQUI ESTIPULADA.



SUSCRIPCIONES  
(6 Números)

EL SALVADOR (Retiro Personal)	₡ 32.00
(Por correo)	₡ 36.00
<hr/>	
CENTROAMERICA	US\$ 11.00
<hr/>	
NORTEAMERICA, SUR AMERICA Y EL CARIBE	US\$ 16.00
<hr/>	
EUROPA Y OTROS PAISES	US\$ 24.00

BOLETIN DE SUSCRIPCION ANUAL

Nº \_\_\_\_\_

A favor de \_\_\_\_\_

Dirección y Tel. \_\_\_\_\_

Por la cantidad de \_\_\_\_\_ ( \_\_\_\_\_ )  
Correspondiente al valor de una suscripción anual (6 números) del Boletín "EL SALVADOR; COYUNTURA ECONOMICA".

- |   |   |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> El Salvador    | <input type="checkbox"/> Norte América, Sur América y El Caribe |
| <input type="checkbox"/> Centro América | <input type="checkbox"/> Europa y otros países.                 |

ENVIOS 

1º	2º	3º	4º	5º	6º

San Salvador, \_\_\_\_\_ de 19

\_\_\_\_\_  
(Firma y Sello)



# EL SALVADOR

# Coyuntura Económica

BOLETIN INFORMATIVO Y ANALISIS ECONOMICO  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS - UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

---

**Instituto de Investigaciones Económicas**

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS · UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

SAN SALVADOR, APARTADO POSTAL 2830