

# Balance Económico de los Cien Días de Gestión del Gobierno

Alfonso Goitia Arze y Roberto Rubio Fabián  
Fundación Nacional para el Desarrollo

Sept 7/94

## 1. Introducción

Después de cien días de haber asumido el gobierno el Dr. Calderón Sol, es necesario evaluar el rumbo y orientación que le esta imprimiendo a su gestión y si esta muestra posibilidades de cambio de aquellos problemas heredados de la gestión anterior y si se encamina realmente al cumplimiento de las promesas establecidas en la campaña electoral y en el discurso de toma de posesión del primero de junio de 1994.

En esta perspectiva, primero caracterizaremos la gestión en estos cien días, para luego identificar los problemas heredados de la gestión anterior del ex-presidente Cristiani. En un segundo momento estableceremos las diferencias entre lo prometido y las tendencias y realidades que el contexto del país nos evidencian.

## 2. Caracterización de la actual gestión

Podríamos señalar que la gestión económica del gobierno de Calderón Sol durante estos cien días, se caracteriza por la inercia y la continuidad de la política y gestión del anterior gobierno. Es decir, se mantiene la tendencia de las políticas anteriores, así como del enfoque y concepción de la pasada gestión. Es claro

que no podemos esperar cambios sustantivos de la continuidad de un partido en el gobierno, que ha hecho del neoliberalismo su visión fundamental y de las medidas de liberalización, desregulación y privatización de la economía, los mecanismos fundamentales para modernizar el país.

Otro aspecto fundamental que caracteriza la gestión del actual gobierno, es la aceptación plena de políticas y medidas definidas por los organismos financieros internacionales (BM, BID, FMI, AID), lo cual demuestra la debilidad del gobierno para estructurar un proyecto nacional que incorpore a los distintos sectores en el esfuerzo del desarrollo económico y social.

Un tercer aspecto está relacionado con la falta de dirección y liderazgo en la conducción de las transformaciones económicas y sociales que el país requiere. Esto a su vez se entiende por la dificultad que enfrenta el actual gobierno para romper con aquellas tendencias negativas heredadas de la gestión anterior y de una concepción limitada del desarrollo nacional. Si bien el actual gobierno ha establecido mayores énfasis de su política en determinadas áreas (social, descentralización, etc.), el núcleo básico de la

propuesta modernizadora sigue siendo el mismo del gobierno anterior.

En general durante estos días el gobierno ha respondido más a cubrir algunas de las deficiencias y acciones incompletas de la gestión anterior, que a tratar de responder a algunas iniciativas de la oposición (ley de privatización). Todo esto bajo el riesgo de generar incertidumbre y preocupación en diversos sectores sobre el rumbo que la economía seguirá en el futuro.

Ciertamente es difícil evaluar en cien días si pueden haber modificaciones importantes en el campo económico y social, así como hechos concretos que demuestren un nuevo y mejor rumbo para la economía. Pero podemos considerar también que es un tiempo suficiente para evidenciar algunas tendencias, sobre la capacidad de dirigir y reorientar el país por nuevos caminos que permitan construir una nueva economía y sociedad.

### **3. La herencia de la gestión anterior**

Hariamos mal en evaluar estos cien días, si no consideramos los graves problemas generados y heredados de la gestión anterior, en este sentido mencionaremos algunos de estos problemas a fin de que el actual gobierno pueda modificar estas tendencias negativas y perversas que presenta la economía y sociedad.

a) *Una débil estructura productiva nacional, centrada en las actividades de servicios, comercio, financiera, inmobiliaria y la construcción que han desplazado al sector agropecuario e industrial como bases fundamentales de un crecimiento vigoroso y sostenido.*

b) *La tendencia hacia una mayor concentración de la riqueza y una profundización de la pobreza.*

c) *La generación de graves desequilibrios en el ecosistema.*

d) *La permanencia de los desequilibrios comercial, fiscal y la fragilidad monetaria.*

e) *La pérdida de capacidad de impulsar un proyecto nacional, con el consecuente aumento de la dependencia externa.*

f) *El debilitamiento y la perversión del Estado.*

En general, enfrentar estos problemas heredados de la gestión del gobierno del ex-presidente Cristiani, involucraria un cambio de rumbo y de orientación de las políticas y medidas del gobierno actual, lo cual todavía no se percibe en estos cien días de gobierno. Tal parece que se trata de mantener la imagen dorada fabricada por el gobierno anterior en torno a la modernización de corte neoliberal.

#### **4. Promesas, tendencias y realidades**

Es necesario señalar en esta parte, que las promesas hechas en la campaña electoral normalmente respondieron a un interés político por ganar votos y poco a las realidades concretas de lo que el gobierno podría hacer. Muchas de estas promesas han sido desestimadas una vez que se llegó al gobierno. En este sentido los compromisos básicos del gobierno se van estructurando desde el discurso de inicio de su gestión, pasando por su plan de desarrollo económico y social y sus planes sectoriales.

En esta perspectiva trataremos de analizar algunos resultados de la gestión en estos cien días considerando su discurso de inicio de gestión y su informe trimestral de avances.

##### **a) El crecimiento de la economía sigue manteniendo la tendencia basada en el sector terciario:**

Mucho del crédito se sigue orientando a las actividades del sector terciario (servicios, comercio, etc.) y poco a reforzar la transformación productiva del sector agropecuario e industrial. No existe todavía una política o plan de reconversión para estos sectores.

Aunque ha habido un incremento del crédito en términos nominales, se mantiene —y quizá se refuerza— una distribución que desfavorece al

sector primario y secundario. De 1989 a 1993, en promedio, el crédito se destinó en un 66% sólo al sector terciario. En 1993 los sectores productivos apenas recibieron el 20% del crédito del BCR, mientras el terciario obtuvo el 80% restante.

El aparato productivo nacional sigue debilitándose, muchas grandes empresas están cerrando ciertas líneas de producción y las sustituyen por actividades de distribución e importación.

Mientras tanto, la micro y pequeña empresa manufacturera tiende a disminuir. Para 1978 las unidades productivas de cuatro a menos personas ocupadas eran de 8.746 y representaban el 14.2% del total de empresas, pero para 1992 habían bajado a 8.150, disminuyendo su participación al 7.2% del total de empresas del sector.

Por otro lado, las micro y pequeñas empresas comerciales se incrementaron en 43.643 en el mismo período: al tiempo que los establecimientos comerciales, restaurantes y hoteles, de representar el 83.3% del total de empresas en 1978, subieron a casi el 90% del total en 1992.

La rápida apertura comercial, que no ha tomado en cuenta las exigencias de gradualidad y selectividad planteadas por muchos sectores empresariales, está contribuyendo al cierre de empresas y al debilitamiento de otras: es el caso de las que se encuentran en la rama de

panaderías, ganadería y textiles.

En general la permanencia de esta tendencia en el futuro hace prever una situación de crecimiento de la economía con mucha debilidad y fragilidad. Esperamos que el gobierno actual tenga la capacidad de reconvertir el aparato productivo y destinar los mayores esfuerzos y recursos al fortalecimiento de los sectores agropecuario e industrial.

### **b) La inestabilidad de precios, la inflación y el costo de la vida:**

Si bien sigue disminuyendo la inflación según los datos del gobierno, la realidad es que su tasa acumulada al mes de julio —por más que se haya disminuido su tendencia— sigue impactando negativamente sobre sectores que tienen ingresos bajos. El problema no es sólo de precios sino también de ingresos de la población. Ciertamente el aumento del salario mínimo de 930 colones a 1.050 colones no ha compensado ni la inflación pasada ni los actuales aumentos de precios que sobre los bienes de consumo básico (maíz, azúcar, aceite, café, energía eléctrica, etc.) se tienen.

Las deformaciones del mercado siguen imponiéndose y la debilidad reguladora del Estado sigue manteniéndose igual que en el pasado, como en los casos del cemento y los precios del maíz. La reacción del Estado ante las dificultades productivas de las empresas y ante las tendencias especulativas y de acaparamiento ha sido muy débil y

lento en el tiempo. Esto ha propiciado que no haya respuestas adecuadas a coyunturas de alza de precios sobre las cuales el Estado tiene una responsabilidad reguladora, considerando las imperfecciones que el mercado presenta.

Las alzas en los precios de la canasta básica, especialmente del rubro de alimentos han sido notorias. La tasa de inflación promedio oficial no corresponde a los impactos que los sectores populares sufren, dado sus bajos niveles de ingresos.

En este sentido es importante que el gobierno establezca mecanismos regulatorios del mercado y de precios adecuados. A fin de evitar los efectos negativos que estos generan sobre la población más pobre de nuestro país.

### **c) La persistencia de los desequilibrios macroeconómicos:**

En este campo la situación del sector externo presenta problemas. La tendencia hacia el aumento del déficit externo se mantiene: si en los primeros seis meses del año pasado el déficit comercial fue de 577.5 millones de dólares, en los primeros seis meses del presente año éste era de 667.9 millones de dólares. Esta situación refleja la debilidad del sector exportador y de la apertura a las importaciones.

El sector exportador no muestra signos de reactivación: de enero a

junio de 1993 las exportaciones fueron de 383.9 millones de dólares, y para el mismo periodo de 1994 bajaron a 381.7 millones. El aumento de los precios del café en el mercado internacional puede ayudar a enfrentar este problema, pero debemos considerar que no se sustenta sobre cambios en la estructura productiva exportadora sino sobre factores exógenos.

Mucho del aumento de las exportaciones no tradicionales se explican por la maquila (casi el 70%); esto significa que la capacidad exportadora está montada sobre la base de la inversión externa y muy poco en los niveles de inversión nacional.

Ciertamente existe un problema de sobrevaloración cambiaria y una situación de estabilidad relativa del tipo de cambio que si bien afecta la capacidad exportadora (sobre todo cuando a nivel centroamericano hay devaluaciones que aumentan la capacidad competitiva de países que producen bienes similares), se sustenta en factores exógenos como los flujos de ayuda externa y las remesas de los salvadoreños, los cuales se han constituido en el mecanismo fundamental del equilibrio de nuestras cuentas externas.

Otro de los problemas que se presentan en este campo están asociados a uno de los precios macros, es el caso de las tasa de interés, la cual se mantiene en niveles muy altos que no refleja la liquidez existente en el mercado.

Las tasas de interés no han bajado, las tasas activas se mantienen alrededor del 20% y si le agregamos las altas comisiones que cobran los bancos, esta tasa sería superior. Esto a su vez frena muchas inversiones, especialmente de aquellos sectores que no están vinculados a la "argolla de oro". Pero las tasas de interés pasivas (depósitos) han bajado, generando un diferencial de tasa de interés favorable a los bancos y financieras y en contra de los ahorrantes. También han bajado las tasas de interés interbancarias, las cuales favorecen a los bancos y las grandes inversiones.

En el campo tributario, la evasión fiscal sigue siendo un problema fundamental, se considera según estudios del Ministerio de Hacienda que más de 56% de las grandes empresas siguen evadiendo y poco se ha hecho para enfrentar este problema. Las necesidades de recursos para el desarrollo de las actividades del sector público son importantes, pero aún falta un diseño diferente en el marco fiscal que permita una mayor recaudación y aumentar la carga tributaria en El Salvador, la cual es considerada una de las más bajas de América Latina.

#### **d) En el campo de la modernización del sector público:**

La tendencia de los últimos años ha sido hacia el debilitamiento de una serie de funciones y acciones que el Estado debe desarrollar en el

campo económico y social, especialmente en el marco de la regulación, la redistribución del ingreso y sus funciones sociales. El énfasis desregulador y privatizador ha sido y sigue siendo la esencia del actual gobierno, sin percatarse de las graves imperfecciones que existen en el mercado y en la debilidad e ineficiencia que presenta el sector privado empresarial, en diversas áreas económicas y sociales.

Si bien existe un énfasis importante en la descentralización del Estado y específicamente de los servicios, tal parece que no se están tomando en cuenta propuestas que suponen una real participación de los distintos sectores en los niveles municipales y regionales. A su vez, existen diferencias de enfoque descentralizador entre los propios ministerios (salud, educación, planificación, Secretaría de Reconstrucción, etc). En todo caso la descentralización sigue viéndose desde una perspectiva de desconcentración de funciones y privatización de los servicios. Este aspecto debe preocuparnos, porque en un verdadero proceso de descentralización se esperaría la transferencia de roles y papeles fundamentales a los entes locales, así como un mejoramiento sustancial de sus capacidades administrativas, financieras y de planificación del desarrollo local y regional. En otro sentido sería solamente trasladar poder a nivel local.

Ciertamente se conoce de la posibilidad de iniciar la descentrali-

zación a nivel experimental en dos municipios. Esperemos que la forma y los resultados sean los mejores en función del desarrollo humano sostenible y no simplemente un proceso limitado marcado por la privatización y la desconcentración de funciones del Estado.

#### **e) El proceso de privatización:**

Tal como lo señalamos anteriormente, el eje de la privatización ha sido uno de los componentes fundamentales del modelo implementado en los últimos cinco años. Este proceso asumió diferentes características y formas para trasladar los activos y las funciones del Estado al sector privado empresarial. En los próximos años se espera una profundización de las acciones en este campo, dado el interés de organismos internacionales y de la propia política de gobierno de reducir la capacidad de acción del Estado en la economía.

Si bien el proceso de privatización en ciertas áreas no es necesariamente malo, es necesario considerar el cambio en la lógica que ha prevalecido en el pasado, la cual se ha caracterizado, por la reconcentración del capital, la profundización de la exclusión y el debilitamiento y perversión del Estado.

Bajo el gobierno actual se está considerando la privatización de los servicios fundamentales que brinda el Estado como son salud y educación y la privatización de los servicios públicos como la distribución

de energía eléctrica, telecomunicaciones y otras, además de venta de otros activos de su propiedad. El punto en el nuevo marco privatizador es que sigue dominando el interés y la lógica anterior (carácter concentrador y excluyente). Sólo se ha presentado recientemente una excepción, es el caso de la aprobación de la ley de privatización de los ingenios que garantiza una mayor participación de productores y trabajadores en la propiedad accionaria de dichos ingenios, pero es necesario recordar que esta propuesta fue presentada por los productores y las cooperativas hace varios meses.

En su último discurso, el Presidente Calderón Sol ha señalado su interés en presentar una ley que regule el proceso de privatización, demanda planteada desde hace varios años por diversos sectores ante casos poco transparentes como el de la privatización de la banca. Por lo pronto esto es sólo discurso: esperemos que realmente se apliquen regulaciones y procesos concertados de privatización, que a su vez, permitan realmente democratizar la propiedad, mejorar y ampliar los servicios y redefinir el papel preponderante que debe jugar el Estado en la economía.

#### **f) El fortalecimiento de la economía de mercado:**

El gobierno ha considerado como un aspecto básico de su propuesta la regulación del mercado, en este sentido la aprobación de una ley de

libre competencia que regule las actividades monopólicas y el cumplimiento fiel de la ley de protección al consumidor, como aspectos fundamentales para controlar las perversiones e imperfecciones del mercado se hacen importantes. Ciertamente, en un mercado como el de El Salvador donde la especulación, el acaparamiento, el tráfico de influencias, el contrabando y la corrupción distorsionan continuamente su papel de mejor asignador, se hace necesario serias regulaciones para mejorar su operatividad en función del desarrollo nacional y de las grandes mayorías de la población.

#### **g) El sector agropecuario:**

En esta actividad económica poco se ha hecho en la actualidad, más allá de la realización del Foro de Consulta convocado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería a fin de establecer una mayor coordinación entre el sector privado y el gobierno y buscar una estrategia consensuada de desarrollo agropecuario. No se tiene todavía una política clara de reconversión productiva para el agro.

En el ámbito de la consulta es necesario considerar que el sector privado no sólo está constituido por las gremiales agropecuarias, sino también por las cooperativas, las organizaciones campesinas y todos aquellos sectores que están involucrados en la búsqueda de una mayor bienestar y desarrollo para los sectores campesinos. Es el caso

de las ONG's, universidades, instituciones de investigación, etc. Por lo tanto la convocatoria debería ser más amplia.

Los problemas del agro tampoco se reducen al marco productivo, sino también de la reforma institucional, el problema del acceso y la tenencia de la tierra, el desarrollo tecnológico, etc.

Uno de los aspectos que se han hecho presentes en estos cien días es la grave sequía que afectó una importante región del país, impactando negativamente especialmente los cultivos de granos básicos y más específicamente la producción de maíz. La respuesta a este problema ha sido muy débil y lento por parte de las instituciones encargadas, es el caso del Ministerio de Agricultura y el de Economía. Conocido el fenómeno el gobierno no actuó rápidamente, dejó que la especulación y el acaparamiento generaran distorsiones en el mercado de granos básicos, adicionalmente no reguló estos vicios del mercado y no intervino el mercado con sus reservas estratégicas de granos y tampoco quiso importar para subsanar la escasez existente. Por lo que se permitió que los precios del maíz se incrementaran notablemente esencialmente perjudicando a los consumidores y beneficiando a los comercializadores y muy poco a los productores. Después que se desencadena el aumento de precios, actuaron —pero muy descoordinadamente— provocando

que no se lograra un retorno a los niveles anteriores de precios.

En general en el marco de la agricultura, si bien existen intenciones de propiciar procesos de consenso en relación a la estrategia de desarrollo agropecuario. Las acciones siguen siendo débiles en el marco regulador y de acción del Estado. Esperemos que en los próximos meses su capacidad mejore en función del desarrollo nacional.

#### **h) Los acuerdos de paz en el tema económico y social:**

Respecto a los Acuerdos de Paz en el tema Económico y Social, cabe señalar que poco se ha hecho para reactivar el Foro de Concertación Económico-Social, que es uno de los elementos fundamentales para buscar consensos en torno a los problemas y las soluciones a nivel nacional. No parece realmente existir en el gobierno el interés por la generación de mecanismos y procesos de concertación entre los distintos sectores del país.

En cuanto al problema de la transferencia de tierras, ésta sigue un proceso lento y con grandes trabas burocráticas, esencialmente responsabilidad del gobierno, hasta la fecha no se ha logrado cumplir ni el 30% de esta transferencia.

Otro de los aspectos que aún no se han cumplido es el de la participación de las organizaciones sociales representativas en las instituciones de financiamiento del Estado



(BFA, FEDECCREDITO, FIGAPE y el Fondo de Garantía Agropecuario). En este sentido el acuerdo es explícito en el "compromiso de posibilitar y promover la participación activa de los sectores destinatarios, tanto en el diseño como en la administración de programas especiales de crédito".

Respecto a la privatización cabe mencionar que los acuerdos establecen que la "política de privatización fomentará la participación social de la propiedad, promoviendo el acceso de los trabajadores a la propiedad de las empresas privatizadas. Asimismo evitará prácticas monopólicas, al tiempo que garantiza la libertad empresarial y la protección al consumidor". Esto está todavía muy lejos de lograrse.

En general, es importante el cumplimiento de los acuerdos de paz ya que éstos garantizarían un proceso más estable de transición y transformación de El Salvador en los próximos años.

## 5. Conclusiones

Por lo tanto podríamos señalar que las tendencias de la política económica se mantienen, los proble-

mas siguen afectando a los sectores mayoritarios de nuestro país y el gobierno sigue aferrado a un enfoque limitado de desarrollo y transformación propio del neoliberalismo.

No existen logros espectaculares en este momento. El discurso de transformación, concertación, participación y desarrollo humano sigue siendo discurso. Esperemos que en los próximos meses se hagan cosas fundamentales para cambiar el rumbo excluyente, concentrador y marginador de las mayorías de la gestión anterior.

Esperemos que los organismos internacionales se preocupen más por cambios hacia un verdadero proceso de desarrollo humano sostenible y no simplemente se preocupen por los espacios financieros ya que la pobreza sigue siendo un problema de gran dimensión en El Salvador.

En general, esperamos que en los próximos meses se den cambios importantes para evaluar si el rumbo y orientación de la economía es positiva o no para construir una nueva economía y una nueva sociedad en El Salvador.

---

Fundación Nacional para el Desarrollo

Apdo. Postal 1774, Centro de Gobierno,  
San Salvador, El Salvador.

Tel/Fax: 226-7343

Correo electrónico:

[fundesv@ni.apc.org](mailto:fundesv@ni.apc.org)

[fundesv@huracan.cr](mailto:fundesv@huracan.cr)

---