

La Economía Salvadoreña Cinco Años Después: La Necesidad del Cambio hacia un Nuevo Estilo de Desarrollo

Septiembre

Alfonso Goitia Arze
Director Ejecutivo de FUNDE

1. Introducción

Después de cinco años de gestión económica caracterizada por la aplicación de políticas de estabilización y ajuste estructural, propias del modelo neoliberal, se pueden determinar las grandes tendencias y algunos de los resultados que la gestión del gobierno ha tenido. Asimismo será necesario definir cambios que permitan realmente resolver los graves problemas por los que atraviesa la economía y la sociedad salvadoreña.

Si analizamos los resultados de la gestión, en base a los objetivos planteados inicialmente por el gobierno del Presidente Cristiani (los cuales eran de lograr un crecimiento vigoroso y sostenido del producto, la estabilización económica, la reducción de la pobreza y la reorientación de la economía), encontraremos que muy poco se ha hecho en estos aspectos, y fundamentalmente menos en resolver las causas que dieron origen a la guerra y la crisis más profunda de la historia del país.

El gobierno ha manifestado como uno de sus mayores logros el crecimiento sostenido y vigoroso de la economía. A partir del análisis de este trataremos de ubicar las debilidades que presenta el esquema de

crecimiento, el de la estabilización, el de la reorientación de la economía y la superación de la pobreza.

Bajo este criterio asentaremos que el crecimiento económico logrado en los últimos años es débil y frágil y ha dependido esencialmente de factores distintos al marco de la política económica aplicada. También estableceremos que la estabilización lograda depende de factores externos y que la pobreza se agudiza bajo un entorno de crecimiento concentrador y excluyente.

2. Reactivación económica y transformación productiva

La economía salvadoreña creció en los últimos dos años en 5.0% anual. El promedio de crecimiento de estos cinco años es de 3.5%. Ciertamente esto refleja que el crecimiento promedio del producto se ha duplicado respecto al periodo anterior (1984-88: 1.8%), pero los factores que impulsaron este crecimiento no necesariamente están asociados a la política económica manejada por el gobierno. Valga recordar que al inicio de la gestión de este gobierno (1989) el crecimiento fue de tan solo 1.0%, obviamente las condiciones del conflicto político militar se agravaron en este año. (se dio la ofensiva militar del FMLN sobre San

Salvador y otras ciudades importantes en noviembre de ese año). En los siguientes dos años la recuperación se presenta como resultado de un conjunto de estímulos dados por el gobierno a ciertos sectores de la empresa privada, la expansión del consumo como resultado de la transferencia de remesas de los salvadoreños en el exterior, la ayuda externa y las expectativas de una solución política negociada al conflicto. Por último, en 1992 y 1993 el crecimiento del 5.0% tiene que ver en gran parte con los Acuerdos de Paz y la entrada de El Salvador a una nueva etapa de su historia en un contexto de mayor estabilidad social y política. Valga señalar que el aumento de la producción agropecuaria de 9.0% en 1992 y de 2.8% en 1993, se debe esencialmente a factores climatológicos favorables y al impulso productivo de sectores que en el pasado se veían afectados por la guerra, (tales como las cooperativas, las comunidades de repobladores, desplazados y los pequeños productores) que con apoyo esencialmente de la cooperación internacional, entraron en escena para aumentar la producción. Esto explica en buena medida el incremento de la producción de granos básicos. También hay que enfatizar que el inicio del plan de reconstrucción nacional y otros programas de apoyo de la cooperación internacional jugarán un papel importante en dicha reactivación. Por otra parte, desde el punto de vista de sector empresarial la solución al conflicto político militar y el nuevo contexto de paz son factores

fundamentales que permiten el impulso de sus actividades económicas, tal como lo señalan encuestas sobre el clima de negocios realizadas por FUSADES.

Otro aspecto importante del crecimiento experimentado, es que los sectores impulsores de éste, están fundamentalmente ubicados en la actividad de construcción, los servicios y los mecanismos financieros y especulativos. En esta perspectiva la construcción se ha convertido en la actividad más dinámica creciendo a tasas superiores al 9.5% en los últimos tres años, mientras el comercio y los servicios presentan tasas superiores al 4.0% entre 1991-92 y de 6.2% en 1993. La agricultura ha presentado situaciones de mayor inestabilidad en su crecimiento debido a factores coyunturales en cada año. La industria si bien presenta un repunte en los dos últimos años creciendo en un 6.0% en 1992 y un 7.6% en 1993, la tendencia de los años anteriores en su crecimiento ha sido muy débil. Esta situación nos lleva a considerar que buena parte del impulso reactivador está en las actividades especulativas inmobiliarias vinculadas a la construcción y los servicios, mientras los sectores más estratégicos de la economía como la industria y la agricultura todavía presentan serias debilidades en su marco de transformación y reconversión para evidenciarnos una tendencia vigorosa y sostenida en el futuro. Esta es una debilidad de la actividad económica. En El Salvador debemos esperar tasas de crecimiento supe-

riores a las actuales si queremos realmente superar las condiciones generadas por la crisis y la guerra en los últimos años e impulsar un mayor desarrollo de la actividad agrícola e industrial.

Desde otro punto de vista, veamos la situación de la inversión pública y privada requeridas para generar una tendencia hacia la transformación productiva y para una crecimiento sostenido y vigoroso de la economía. Cabe citar que en "países que han experimentado largos periodos de crecimiento y de transformación estructural, como son los países desarrollados en los años 50 y 60, así como los países de industrialización acelerada en los años 60 y 70 en Asia y América Latina, el mínimo de formación de capital fijo que se requiere para un crecimiento sostenible con transformación productiva se sitúa, dependiendo de la composición del capital, de la edad y del ciclo tecnológico, entre un 20 y un 30% del PIB" (Arriola, J., "Evaluación de la Economía Salvadoreña 1993". Mimeo, pág.2). En El Salvador esta relación se encuentra en torno al 15%, aspecto que tendencialmente en las últimas dos décadas se mantiene igual. En el último año se estimó que la relación inversión bruta-PIB llegó a 16.3%. Esto significa que la economía no presenta todavía niveles suficientes de inversión para un impulso transformador en el marco productivo que lance a la economía a una situación de crecimiento vigoroso y desarrollo sostenible. Al respecto se señala "que a pesar de

estar prácticamente implementada la reforma estructural neoliberal, a pesar de que el capital ha recuperado el control del sistema político y de los principales mecanismos de captación del excedente (sistema financiero y de exportación), y pese a una demanda privada de consumo superior al nivel de desarrollo y de utilización de las fuerzas productivas, que genera expectativas empresariales muy favorables, el capital no invierte en generar capacidad productiva nueva. Por tanto, esa demanda privada, ese consumo privado basado en las transferencias unilaterales de capital (ayuda internacional y familiar), está siendo convertida por el capital en ganancia comercial, en ganancia rentista, pero no en oferta productiva" (*Ibid.*, págs. 3-4).

3. Crecimiento e inestabilidad macroeconómica

La reactivación económica planteada por el gobierno se da a su vez en un contexto de inestabilidad macroeconómica, donde los déficits fiscal y comercial se han agravado y la inflación sigue afectando los bienes de consumo básico.

El déficit fiscal durante estos cinco años se ha más que duplicado: en el último año llegó a representar un 3.9% del PIB⁰ (déficit excluyendo donaciones), siendo de más de dos mil seis cientos millones de colones, cifra nunca alcanzada en la historia del país. Algunas de las causas incluyen el mantenimien-

to de un gasto en defensa no adecuado a la nueva realidad de paz, el uso ineficiente de los recursos del Estado, la todavía baja carga tributaria de 9.8% del PIB en el último año. También está el factor de la persistente evasión fiscal a pesar de la reducción de las tasas impositivas, de la eliminación de algunos impuestos y del mayor control en el marco tributario (se considera que más del 50% de las grandes empresas siguen evadiendo impuestos). Todo esto no ha permitido realmente superar las metas de la reforma fiscal y de la estabilización de la economía.

El déficit externo ha presentado también un proceso de crecimiento acelerado: para 1993 llegó a 1.177 millones de dólares. Esta situación es el resultado de una caída en los ingresos por exportaciones producto de los bajos precios del café y las debilidades que presentan nuestros productos de exportación tradicional en el mercado internacional. Los productos no tradicionales de exportación que se dirigen tanto al mercado centroamericano y al resto del mundo, si bien se han constituido en parte importante de la estructura exportadora, todavía no logran un dinamismo suficiente para resolver el problema de la brecha externa del país. Ciertamente las exportaciones de bienes crecieron en 22.4% en el último año, siendo las orientadas al mercado centroamericano y el café las que contribuyeron con mayor significación, tal es así que éstas aumentaron en un 20% y 50% respectivamente. Aun considerando los

dinamismos presentados por estas actividades exportadoras, la brecha comercial sigue aumentando. Por otra parte las importaciones aumentaron en un 12.6% en el último año, debido fundamentalmente al proceso de desgravación arancelaria y a una política de apertura al mercado internacional que no consideró la gradualidad y selectividad necesaria para el desarrollo del país. La importación creciente de bienes de consumo en una proporción cercana al 30% del total de importaciones, así como la creciente importación de bienes intermedios y de capital, especialmente de productos para la construcción y la industria si bien han incidido en el crecimiento de estos sectores en el último año, todavía no ha logrado resolver la debilidad que el marco externo presenta para transformar productivamente el país.

Si bien existe un desequilibrio en la balanza comercial, la situación externa del país se logra compensar con flujos importantes de remesas que los salvadoreños envían desde el exterior; se considera que más de 800 millones de dólares provienen de esta fuente. Estos ingresos se han convertido en el principal componente de divisas del país, superando en más de tres veces a los ingresos por exportaciones de café y en general a los productos tradicionales de exportación. Otra de las fuentes estabilizadoras del sector externo se encuentran en los flujos de ayuda externa, sean éstos que provengan de organismos multilaterales o de la cooperación

bilateral, los cuales se han incrementado debido a las necesidades de reconstrucción y a las condicionalidades aceptadas por el gobierno en materia de política económica. Como se notará, son factores exógenos los que mantienen la débil situación de nuestro marco externo con suficientes reservas de divisas para seguir enfrentando nuestras necesidades de importación.

En cuanto al proceso inflacionario, el gobierno no ha podido mantener una política adecuada para evitar los aumentos de los precios de los bienes y servicios. Durante estos cinco años la tasa de inflación promedio anual ha sido de 16.9%, la inflación acumulada en estos cinco años ha sido de 84.6%, y el impacto de los incrementos de precios ha recaído drásticamente sobre los sectores de ingresos medios y bajos. El deterioro del salario real y el aumento del costo de la canasta básica familiar afectan seriamente las condiciones de vida de la mayoría de la población. En 1991 la tasa de inflación fue de 9.9%, lo que significó para el gobierno el logro estabilizador más importante, pero un año después se derrumbaban sus proyecciones aumentando los precios en un 19.9% (factores como la introducción del Impuesto al Valor Agregado -IVA- y el aumento de las tarifas de otros servicios explican este aumento) y en el último año fue de 12%. "Informaciones del Banco Mundial consideran que la inflación fue superior al 16%," ya que el gobierno modificó

simplemente el año base para el cálculo del IPC. El año anterior los precios de los productos alimenticios sufrieron un mayor incremento, especialmente el precio del frijol que aumentó de 2.50 colones la libra a principios de año, llegando hasta un valor mayor a 7 colones la libra en julio-agosto de ese año. Las causas de esta alza desmesurada del precio del frijol se relacionan fundamentalmente a las malas cosechas en otros países de la región que estimularon vía precios, la fuga de una buena parte de la producción del país, adicionalmente la incapacidad del gobierno de hacer un manejo adecuado de las reservas estratégicas de granos básicos favoreció esta tendencia. Nuevamente la política económica implementada sigue cargando los costos de la estabilización y el ajuste en aquellos sectores de menores ingresos.

4. La reorientación de la economía y el crecimiento concentrador y excluyente

Si bien durante estos años la economía creció en una magnitud y ritmo importante, ésta presenta otra debilidad: la de ser un crecimiento que genera mayor inequidad, es decir un crecimiento concentrador y excluyente, característica tradicional de los años sesenta y setenta en El Salvador. Este crecimiento no ha mostrado beneficios y ventajas para los más pobres.

La reorientación de la economía hacia una lógica exportadora como eje fundamental del desarrollo y

hacia una reducción de la participación del Estado por la vía de la liberalización y la privatización de las actividades del sector público está generando cada vez mayores grados de inequidad. Una gran cantidad de políticas de subsidios y estímulos al sector de la gran empresa, se han dado en detrimento de las necesidades de los sectores más pobres, así como de los pequeños y medianos empresarios.

Durante estos cinco años el gobierno ha impulsado una política de liberalización y desregulación de la economía que en mucho ha favorecido a los sectores empresariales. Este es el caso de la liberalización de precios en julio de 1989, la liberalización del tipo de cambio, de las tasas de interés, la desgravación arancelaria, y la liberalización del mercado de granos básicos a nivel centroamericano. Así también se intentó liberalizar el mercado de trabajo, aspecto que provocó el rechazo de los sectores laborales.

La privatización de los activos del Estado, así como de algunos servicios, ha generado también un proceso de concentración del capital. Este es el caso poco transparente de la privatización de la banca; adicionalmente se privatizó (liberalizó) el comercio externo e interno del café y el azúcar, se privatizaron institutos tecnológicos, ciertos servicios de salud del seguro social, se cerró el IRA y su infraestructura será privatizada, se privatizaron los ingenios de azúcar y beneficios de café, etc. Realmente mucho ha

hecho ya el gobierno en el marco de la privatización con un enfoque esencialmente de traslado de activos y servicios al sector privado empresarial, sin buscar necesariamente la democratización de la propiedad. Pero seguirá adelante privatizando otros servicios que brinda el Estado, como los de ANTEL y CEL. En general el esquema privatizador ha promovido la concentración en sectores que tradicionalmente han controlado la economía. Poco de esto se piensa en función de trasladar los activos a otros sectores como las cooperativas, los campesinos y los trabajadores.

Así la prioridad en la asignación de recursos al sector empresarial y a los exportadores, ha provocado que pequeños y medianos productores, cooperativas y nuevos agentes económicos como las comunidades rurales conformadas durante la guerra, no tengan acceso a recursos para su desarrollo. La política económica impulsada por el gobierno es excluyente de los sectores que tradicionalmente sufrieron la marginación económica, social y política, factor que se convirtió en una de las causas fundamentales de la guerra y la crisis del país.

Según datos del Ministerio de Planificación, la situación de pobreza en el área urbana se ha reducido durante la gestión de este gobierno: del 55.2% de familias que vivían en condiciones de pobreza en 1989, 23% se encontraban en pobreza extrema. Para 1993 el número de familias pobres era de 51%, y de

éstos el 22% se encontraban en pobreza extrema. La reducción del 4% y 1% respectivamente entre familias pobres y en extrema pobreza, no significa realmente un impacto sustancial de la política económica en función de resolver uno de los problemas fundamentales de la economía y sociedad salvadoreña. La dimensión de la pobreza sigue siendo muy grave: si a esto le añadimos la situación que presenta el área rural, donde la pobreza alcanza al 74.7% de las familias y el 43% de esta vive en extrema pobreza, podemos concluir que ni las débiles políticas sociales del gobierno, ni los mecanismos de compensación social (FIS) han logrado enfrentar seriamente esta grave magnitud de la pobreza. Estamos pues ante una dinámica de crecimiento, cuyos beneficios no llegan a los sectores más pobres y que hace de los mecanismos compensatorios una solución sin perspectiva futura. Adicionalmente hay que agregar que mucho de la política antipobreza responde más a proyectos y políticas de cooperación externa que a un interés decidido del gobierno.

La concentración del ingreso en este periodo se evidencia con informaciones del Ministerio de Planificación, que revelan que el grupo de población urbana que experimentó el mayor crecimiento del ingreso real en 1992 fue el 10% con ingresos más altos; el grupo cuyo ingreso menos creció fue el del 10% más pobre. La proporción del ingreso urbano en manos del 10% más rico aumentó durante estos años a costa

de la reducción de los grupos de menores ingresos.

El proceso de exclusión y concentración también se ha evidenciado a través de la privatización de los activos del Estado. Bajo diversas formas se ha trasladado servicios públicos y empresas del Estado a sectores de grandes empresarios. En este sentido el gobierno no ha establecido mecanismos de participación y acceso a otros sectores de la sociedad que están interesados en la adquisición de estos activos. Este es el caso de las cooperativas agropecuarias, los trabajadores de instituciones públicas y otros pequeños y medianos productores organizados. En este sentido la reorientación de la economía hacia la eficiencia y competitividad está lejos de lograrse y menos hacia la democratización de la economía.

Por último, la política social del gobierno que podría ser un mecanismo redistribuidor de beneficios a los sectores más pobres, está diseñada y definida por la cooperación internacional. Habría que preguntarse qué porcentaje de la acción social del gobierno se ha hecho con recursos y esfuerzo interno, y qué parte con recursos externos. Esto nos llevará a mostrar que realmente no hay una política nacional antipobreza, sino una política de organismos y cooperación internacional contra la pobreza: el caso de los Fondos de Inversión Social y los programas de compensación social, son un ejemplo de esto. No queremos decir que la cooperación inter-

nacional en el campo social sea mala, sino que no hay una respuesta adecuada del Estado en inversión en el campo social y en el marco de las transformaciones estructurales para enfrentar el fenómeno de la pobreza. En este sentido la efectividad de la ayuda externa es limitada.

5. Conclusiones

En general, podemos señalar que si bien la economía salvadoreña ha crecido durante estos años, no ha sido suficiente para lograr una transformación productiva y una tendencia vigorosa y sostenida, necesaria al desarrollo auto-sostenible. Por otra parte la relativa estabilidad macroeconómica apoyada en factores exógenos y el carácter concentrador y excluyente de este crecimiento, con el consecuente deterioro de las condiciones de vida de la mayoría de la población, pueden profundizar las causas que dieron origen a la guerra y a la crisis. La gestión del actual gobierno no ha logrado resolver los desequilibrios macroeconómicos y aun menos los graves desequilibrios estructurales vinculados a los aspectos económicos, sociales y medioambientales. Por lo tanto,

queda pendiente superar estos problemas, constituyéndose en retos fundamentales para los próximos años.

La necesidad de un cambio en la orientación de la política económica en función de enfrentar estructuralmente la pobreza, transformar la agricultura y la industria, democratizar el acceso a los activos del Estado, fortalecer el poder local mediante la descentralización, reformar y modernizar el Estado, apoyar el desarrollo de las capacidades productivas y adquisitivas de los nuevos agentes económicos y generar una política social integrada con lo económico, se convierte en una urgencia para el país. Debemos aprovechar las condiciones que abren los acuerdos de paz en materia de reconstrucción nacional, transferencia de tierras, participación de los distintos sectores en distintos niveles de decisión de la política económica y otros en función de la democratización de la economía. Esto permitiría avanzar en un marco de estabilidad social y política que El Salvador requiere para lograr un verdadero desarrollo económico y social.

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
fundesv@huracan.cr
