

## A Siete Años de la Estabilización y el Ajuste en El Salvador

Roberto Rubio Fabián

No cabe duda que toda evaluación de resultados depende en buena medida de los criterios o parámetros que se utilicen.

En el caso de las esferas gubernamentales y de los organismos financieros internacionales (en especial el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional), los resultados de los Programas de Estabilización y Ajuste Estructural (PEE/PAE) en El Salvador han tenido un saldo más que positivo<sup>1</sup>. En efecto, usando limitadamente los criterios de la dinámica experimentada por el PIB en el período 92-95, la estabilidad de algunos indicadores o variables macroeconómicas (como la tasa de inflación, el tipo de cambio, el déficit fiscal, la reservas internacionales netas), y los grados de apertura de la economía nacional, El Salvador habría obtenido casi un “10” de calificación.

Esta alta nota le permitió presentarse en la reunión anual del Banco Mundial (septiembre 1996) como una economía modelo, como un caso exitoso de los programas de ajuste de dicho organismo multilateral. A tal punto llegó esta sobrevaloración de los resultados del ajuste, que incluso se llegó a hablar del país como uno de los “tigres latinoamericanos”. En la literatura e informes de la mayoría de organismos financieros internacionales, incluso de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la economía salvadoreña ha venido siendo presentada como una de las más dinámicas y vigorosas del continente.

Como ya lo hemos señalado en otra

oportunidad, “Tales noticias sobre la ‘salud’ de la economía salvadoreña no ha dejado de preocuparnos. Y no porque no quisiéramos compartir el optimismo, del que quizá somos unos adeptos estructurales, sino porque nos negamos a encerrar la compleja realidad económica en un puñado de estimaciones macroeconómicas—muchas veces seleccionadas con sesgo político-ideológico.

“Una visión compleja y abierta de la realidad nos lleva a poner en cuestionamiento los métodos y análisis que subyacen en valoraciones semejantes sobre la marcha de la economía. Nos referimos al simplismo y superficialidad de los métodos de evaluación económica empleados... *simplismo y superficialidad en los métodos de evaluación*: la ‘salud’ de la economía se mide sólo por unos cuantos parámetros de corte estrictamente cuantitativo (algunas variables macro monetarias como el crecimiento

del PIB, tasa de inflación, etc.), que son formulados de tal manera que no van al fondo del estado en que se encuentran las estructuras reales

---

*La ‘salud’ de la economía se mide sólo por unos cuantos parámetros de corte estrictamente cuantitativo, que son formulados de tal manera que no van al fondo del estado en que se encuentran las estructuras reales de la economía.*

---

de la economía.

“Por ello no es casual (además de dejar de lado otras variables macro monetarias importantes para la estabilidad como el déficit comercial) que no se tomen en cuenta otros criterios que hacen referencia a las capacidades productivas, a la relación capital/producto, al comportamiento de las tasas de inversión neta, a la distribución de la riqueza, al poder adquisitivo por estratos sociales, a los

desequilibrios del ecosistema, y a otros indicadores que penetran en el estado de bienestar de la población salvadoreña. El simplismo es grave: pareciera que todos estos parámetros se simplifican en la tasa de crecimiento del PIB y el equilibrio de algunos agregados macro monetarios: de tal forma que se asume que si la economía crece y dichos agregados se estabilizan el bienestar viene por añadidura.

“Hacer tales valoraciones no sólo es pecar de simplismo sino también de irresponsabilidad. Como lo hace aquel médico que determina la salud de sus pacientes solamente por su actividad motora externa, el tamaño de su talla o el equilibrio de su peso. Desgraciadamente, los ‘gurús’ de la economía predominante, los operadores del pensamiento económico actual, han establecido e impuesto aquellos parámetros simplificadores y ‘cuantitativistas’ como criterio de lo que está bueno o malo en economía. Felizmente, sin embargo, muchos ‘gurús’ de la ciencia de la salud se equivocaron, y la gordura dejó de ser un parámetro de buena salud... como esperamos suceda lo mismo en el campo de la ciencia económica. Mientras esto último sucede, nos seguiremos equivocando. Seguiremos premiando la ‘vigorosa salud’ de economías, que como la mexicana, de un día para otro se despiertan moribundas.”<sup>2</sup>

Es relativamente cierto que los PEE/PAE (y las remesas) contribuyeron a dinamizar por unos años las tasas de crecimiento del PIB, y que también favorecieron la estabilidad en algunas variables macromonetarias, en especial en lo que a tasa de cambio y tasa inflacionaria se refiere. En este sentido, y bajo los parámetros de evaluación estrechos antes mencionados, podemos decir que los PEE/PAE apoyaron el surgimiento de un período de crecimiento con estabilidad macromonetaria.

Como también ya lo hemos expuesto en otros documentos, en los últimos años (al menos antes de mediados de 1995), “Se da un *impulso del crecimiento económico*. Después de

más de una década de crisis y estancamiento, durante los últimos cinco años la economía salvadoreña ha crecido a un ritmo promedio de 6.1% anual, lo cual ha sido favorecido por aspectos como:

- Fin de la guerra.
- Inversión y consumo largamente contenidos.
- Mejora de expectativas.
- Aumento de flujos externos (más remesas, fondos para reconstrucción, repatriación de capitales, fondos de ONGs, ‘lavado de dólares’.)
- Situación relativamente favorable de la economía mundial.
- Ordenamiento del entorno macro-económico/monetario.

“Las tendencias y los énfasis de crecimiento económico están asociados a la aplicación por parte del gobierno, de un conjunto de políticas de estabilización y ajuste estructural...”<sup>3</sup>

Asimismo, “Se logra la *estabilización de ciertas variables macromonetarias*, en especial respecto al tipo de cambio e inflación. Lo cual se logró, en parte por:

- Alto flujo de recursos externos, sobre todo de remesas.
- Cierta cohesión en materia de política económica (91-94).
- Contención de demandas salariales y caída de salario real.
- Sacrificio de la política comercial.”<sup>4</sup>

Ahora bien, si aplicamos otros criterios, a nuestro entender más adecuados y completos, los resultados de los PEE/PAE en nuestro país no son tan halagadores que digamos. Más bien parece lo contrario. Esto es lo que intentaremos analizar en el siguiente punto.

## Los Resultados de los Programas de Estabilización y Ajuste

Tres criterios nos parecen básicos a tomar en cuenta en la evaluación de resultados de los PEE/PAE:

- la estabilidad macroeconómica de largo plazo y la calidad de dicha estabilidad;
- el comportamiento de la economía real, de la estructura productiva en su conjunto, en especial el comportamiento en la formación de capital y articulación productiva en los sectores productores de bienes como el agropecuario y el industrial; y
- la calidad de vida y el nivel de bienestar de la población actual y de las futuras generaciones.

En base a dichos parámetros, y sin ánimo de agotarlos, he aquí un abreviado listado de algunos de los principales resultados de los PEE/PAE:

### Los resultados a nivel de la estabilidad de largo plazo:

- Se ha creado una estabilidad macro-monetaria sostenida en bases frágiles, en flujos externos que no están atados a las dinámicas de nuestras capacidades productivas internas.
- La estabilidad se logró en parte en detrimento de la estabilidad de la cuenta comercial externa. En efecto, los PEE/PAE, como en la mayoría de países donde han sido impulsados, han incrementado la brecha comercial. En nuestro país ésta ha sido grande y creciente (sólo sostenida gracias a los flujos externos). La persistencia de esta tendencia en la balanza comercial es –a pesar de su relativa mejoría por efecto de la actual dinámica de desaceleración– a mediano y largo plazo, una amenaza al logro de una sólida estabilidad.
- La estabilidad, en cuanto al control de las cuentas fiscales se refiere, se ha construido sobre una “política” fiscal regresiva y limitada.

De hecho, la estabilidad se establece sobre el desmontaje de la misma política fiscal como instrumento de desarrollo. Ciertamente, la política fiscal se va poco a poco reduciendo a una “política” de recaudación de impuestos indirectos, y se va abandonando su potencial como instrumento de reasignación de recursos, de mejoramiento en la distribución de la riqueza o de incentivo/desincentivo de ciertas actividades económicas.

- Ciertamente, se han logrado bajar los niveles de inflación. Sin embargo, algunos de los mecanismos utilizados en dicho logro (como la contención o deterioro de los salarios reales, o las importaciones de bajo precio de bienes similares a los producidos nacionalmente) han provocado importantes costos sociales. De la misma manera, la relativa reducción de los niveles generales de inflación no ha redundado significativamente en favor de los mayoritarios segmentos de la población de escasos recursos: normalmente los niveles de inflación para los bienes y servicios de consumo de la población de bajos ingresos, como los alimentos, son más elevados que la que presenta la tasa promedio en general. Por tanto, la estabilidad de precios internos conseguida es relativa y frágil.

Los resultados a nivel del fortalecimiento de las capacidades productivas:

La apertura indiscriminada, la sobrevaloración cambiaria, la desregulación de algunos mercados, el debilitamiento del rol del Estado como agente orientador y promotor del desarrollo, el práctico abandono de las políticas sectoriales, entre otros factores, han favorecido:

- el deterioro del sector agropecuario e industrial;
- la afectación negativa de la ya deteriorada situación de la pequeña y mediana empresa;

- la merma de la capacidad exportadora;
- la pérdida de productividad de los recursos naturales;
- el deterioro de la infraestructura;
- la ampliación del desempleo (en los últimos años), y la precarización de las condiciones laborales;
- el poco desarrollo de la ciencia y la tecnología;
- la disfuncionalidad del sistema financiero respecto a los sectores productores de bienes agropecuarios e industriales; y
- mayores dificultades para acceder al crédito, en especial de los sectores populares y amplias capas medias.

#### **Los resultados a nivel del bienestar y la calidad de vida:**

Aunque no es fácil establecer una causalidad directa del impacto de los PEE/PAE sobre algunos indicadores de la calidad de vida o bienestar de la población, nos parece que los PEE/PAE sí han formado parte de los factores que han contribuido a generar algunos de los signos actuales que marcan nuestro proceso de mal-desarrollo:

- Empeoramiento de los equilibrios del ecosistema, en especial en torno al abastecimiento y calidad de los recursos hídricos.
- Auge de la delincuencia común, y en especial de la organizada.
- Mayores problemas de acceso a los servicios básicos como la salud, vivienda, agua potable, etc., así como pérdida de calidad de los mismos.

- Menores niveles de empleo y mayores niveles de subempleo, acompañado con una tendencia a la precarización del empleo permanente y/o al deterioro de las condiciones laborales.
- Degradación del sistema de transporte.
- Profundización de la exclusión social, en especial de aquellos que no tienen acceso a esos flujos externos. Los niveles de pobreza se mantienen, e incluso incrementan, a pesar del crecimiento.

En conclusión, siete años de estabilización y ajuste, más allá de algunos de los logros ya señalados, más bien significan la estabilidad en el predominio histórico de las minorías sobre la base del ajuste en el bienestar de las mayorías, el triunfo de la necesidad del corto plazo sobre la racionalidad del largo plazo, el sometimiento del poder de la naturaleza al poder del dinero, el sobredimensionamiento del mundo monetario y de sus indicadores en favor del estrechamiento del mundo real del desarrollo y sus niveles de bienestar.

#### **Notas:**

<sup>1</sup> Somos conscientes que algunos sectores plantean que en El Salvador no ha habido todavía ajuste propiamente dicho. Sin ánimos de evadir el debate al respecto, en este artículo partimos de la premisa de que sí han existido políticas en línea con los programas de ajuste estructural. Otra cosa pueda ser la forma no ortodoxa de su implementación.

<sup>2</sup> Rubio, R., Arriola, J. y Aguilar, V. *Crecimiento Estéril o desarrollo: Bases para la construcción de un nuevo proyecto económico en El Salvador*, Ediciones FUNDE/Equipo Maíz, San Salvador, mayo 1996, p.vii y viii.

<sup>3</sup> Ponencia del autor presentada en el seminario de planeación estratégica de OXFAM América, San Salvador, 1996.

<sup>4</sup> *Ibid.*