

El Salvador: reestructuración económica y democratización política

Las décadas de los cincuenta y sesenta: sustitución de importaciones e integración regional

En la década de los años cincuenta, el coronel Oscar Osorio promovió un importante proceso de diversificación agrícola al favorecer la producción de algodón y colocarla en el segundo rubro en importancia para la exportación¹. El cultivo de algodón sólo pudo emerger gracias a la capacitación en el manejo y uso de fertilizantes a gran escala, así como debido a la utilización de maquinaria y equipos de —para la época y las condiciones del país— elevada tecnología. En la década siguiente, este proceso de modernización auspiciado por Osorio —y antes de su gobierno, por la “revolución del 48— alcanzó su mayor expresión en la dinámica industrial que se generó, y en la cual se vieron involucrados los cinco países centroamericanos. En efecto, durante la primera década del decenio de 1960, los países de la región centroamericana dieron muestras de una notable dinámica de crecimiento económico. Este fenómeno respondió indudablemente a la participación de la producción industrial manufacturera en el intercambio comercial de la región. A partir de la segunda mitad de la década, ese ritmo comenzó a desacelerarse, lo cual llevó a la crisis del modelo regional de integración de los mercados del área centroamericana.

El grado de industrialización a nivel regional era bastante uniforme en ese entonces, y El Salvador tenía una proporción un poco más alta que la de los demás países y que el promedio regional. Hacia finales de los años sesenta, el desarrollo industrial se diferenció notablemente en América Central, ya que respecto al nivel promedio de industrialización sólo Nicaragua, Costa Rica y El Salvador pudieron superarlo. Durante los 20 años siguientes, El Salvador se perfiló como el único país que progresivamente fue perdiendo su participación porcentual en el producto manufacturero de la región, a diferencia de la evolución relativamente positiva de los demás países, especialmente de Guatemala. De este modo, el sector manufacturero salvadoreño, después de contribuir en el Producto Territorial Bruto (PTB) con el 14.6 por ciento, en 1960, y subir al 19 por ciento, en 1969, retrocedió, en 1979, al 14.8 por ciento². Los cambios más importantes en la estructura productiva del sector manufacturero salvadoreño —y de la región en su conjunto— se tradujeron en el establecimiento de industrias modernas y más dinámicas en las que ocuparon un lugar importante las industrias regionales de soda cáustica, insecticidas, clorados, llantas, fertilizantes, productos de vidrio, cables, alambre de cobre y otras, es decir, productos clasificados en los subsectores de la producción intermedia y metalmeccánica. Esta orientación de la

1. Ver Arias Peñate, S., *Los subsistemas de agroexportación en El Salvador. El café, el algodón y el azúcar*, San Salvador: UCA Editores, 1988.
2. Ver López, C.R., *Industrialización y urbanización en El Salvador, 1969-1979*, San Salvador: UCA Editores, 1979, pp. 47-65.

estructura industrial trajo consigo importantes cambios en el sistema productivo, entre los cuales destacó la disminución de la participación de las materias primas en la generación del producto industrial³.

El esquema económico que se impuso fue el de la "sustitución de importaciones", es decir, el de producir bienes manufacturados que tradicionalmente se adquirían fuera del área centroamericana: las plantas industriales, amparadas en leyes de fomento industrial, después de realizar una labor de envasado, etiquetado o armado final reexportaban su producción, con lo cual se generó un notable incremento en el comercio intracentroamericano en tales años. De una valor de 32.7 millones de dólares en 1960, se llegó a 297.5 en 1970. En el caso de El Salvador, de 7.6 millones en 1960 se redujo la cifra a 6.5 millones en 1970. Asimismo, casi tres cuartas partes de los productos centroamericanos eran producidos en fábricas de propiedad norteamericana, o donde el capital de esa procedencia era mayoritario. El desarrollo industrial salvadoreño de la década de los sesenta se convirtió en un aliciente para las inversiones extranjeras, en las cuales la proporción de El Salvador aumentó del 1.6 al 38.1 por ciento⁴. El despegue industrial de El Salvador dependía fuertemente de la consolidación del Mercado Común Centroamericano (MERCOSUR). La guerra con Honduras, en 1969, hizo colapsar los esfuerzos integracionistas y, con ello, se truncaron las posibilidades de afianzar sobre una bases sólidas el esquema económico que la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) estimaba viable para cada uno de los países del área⁵.

Al quebrarse el modelo de sustitución de importaciones, en el marco de la integración centroamericana⁶, El Salvador tuvo que hacer frente a sus problemas económicos y recurrió a sus propios recursos y a los que bilateralmente pudiera obtener a partir de sus relaciones internacionales. La década de los años setenta, lejos de significar un avance en el crecimiento del sector industrial, más bien

reveló un decrecimiento leve en el mismo; mientras tanto, el sector agrícola, pese al clima de violencia sociopolítico que se vivía en el campo, no dejó de crecer, con lo cual los rasgos agrícolas de la economía salvadoreña se acentuaron. Como señala Oscar Melhado: "los setenta pueden ser caracterizados como una época de crecimiento económico, donde se mantuvo la prioridad de la industria manufacturera. Sin embargo, se incrementó la productividad en el agro. La estructura de la producción se mantuvo similar a la década anterior. No obstante el apoyo al sector industrial, no hubo un cambio sustantivo en la composición del PIB, como el experimentado en la década anterior"⁷.

La reforma agraria y el declive del sector agrícola

Al cierre de la década de 1970, cambios importantes se comenzaron a operar en el sector agrícola. La primera Junta Revolucionaria de Gobierno decretó una reforma agraria, la cual fue continuada por las juntas de gobierno posteriores y por la administración presidencial de José Napoleón Duarte (1984-1989). Aunque la reforma agraria tuvo un impacto político que no se puede obviar —se convirtió, en la década de los años ochenta, en un componente de la estrategia de contrainsurgencia diseñada por el gobierno de Estados Unidos para El Salvador—, su impacto económico fue significativo: (a) movilizó una abundante mano de obra campesina hacia el sector cooperativo en detrimento de los cultivos tradicionales de exportación, y (b) permitió al Estado asumir la responsabilidad en la comercialización externa del café, el algodón y la caña de azúcar, y restó protagonismo a los grupos oligárquicos tradicionales. En la década de los años ochenta, la reforma agraria mostró sus debilidades más profundas: fue llevada a cabo por motivos políticos y, además, no contaba con una base tecnológica y financiera que permitieran una modernización a fondo del sector agrícola. Asimismo, en el marco de la guerra civil, se

3. *Ibíd.*

4. *Ibíd.*

5. Ver Anderson, T. P., *La guerra de los desposeídos. El Salvador-Honduras, 1969*, San Salvador: UCA Editores, 1981.

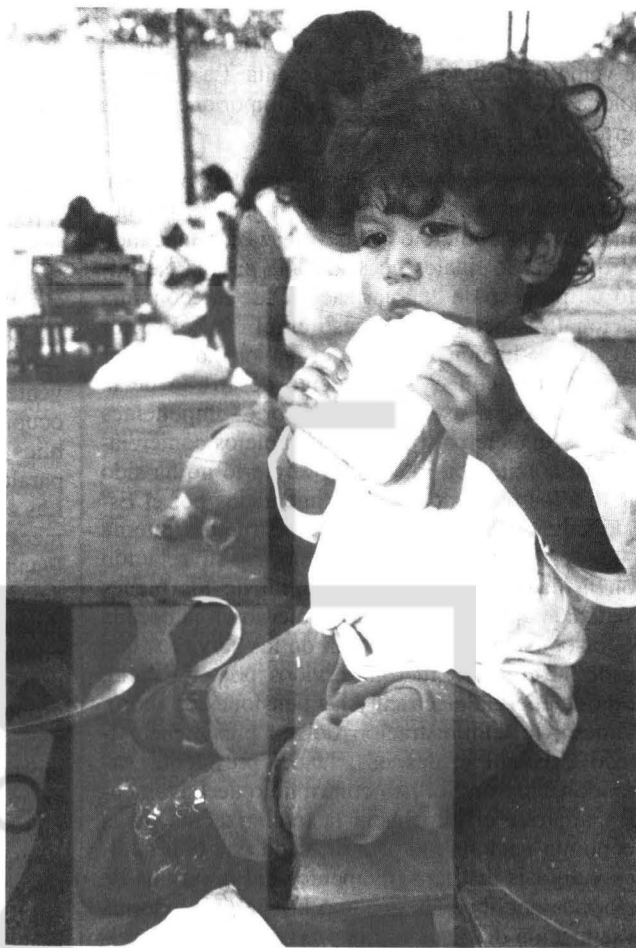
6. Ver Mariscal, N., *Integración económica y poder político en Centroamérica*, San Salvador: UCA Editores, 1989.

7. Melhado, O., *El Salvador. Retos económicos de fin de siglo*, San Salvador: UCA Editores, 1997, p. 23.

gestó un proceso de migración de la población campesina no sólo hacia las principales ciudades del país o hacia la región centroamericana, sino hacia Estados Unidos, Canadá y Australia. El resultado de esto fue una “despoblación” del campo, con la consiguiente escasez de mano de obra.

El conjunto de estos desplazamientos de población cambiaron la fisonomía del campo salvadoreño. Su resultado más notorio fue la reducción del porcentaje de campesinos respecto de la población total: según datos oficiales (tomando en consideración únicamente los cantones), en 1971 la población rural era del 60.4 por ciento; según el sociólogo Segundo Montes, al considerar los criterios de dependencia de actividades agrícolas para subsistir y los patrones de conducta típicamente campesina, para ese año excedía la cifra oficial, pues habían quedado de lado los municipios en los que residía una parte importante de la población con patrones de vida campesinos. Del 60 por ciento o más de la población a principios de la década de los setenta, el campesinado llegó a representar, según algunas estimaciones, el 49 por ciento en los años noventa. Y ello sólo se explica por la dinámica de las migraciones antes señalada. En fin, algo importante ha sucedido en el agro salvadoreño en los últimos 20 años; sus repercusiones en términos de oferta de granos básicos y escasez de mano de obra agrícola ya se hacen sentir en la economía nacional, pues se añaden a la crisis generalizada del agro que tiene en jaque a las autoridades del país.

En el agro salvadoreño se ha operado un proceso de *descampesinización*, el cual se asocia con otro fenómeno importante: la *urbanización* de la vida campesina. El campo salvadoreño no sólo se ha despoblado significativamente, sino que muchas de las familias que actualmente lo habitan han mezclado sus patrones de vida campesinos —costumbres religiosas, falta de energía eléctrica y agua potable, viviendas de adobe— con patrones de vida urbanos, alentados estos últimos por los bienes (aparatos estéreos, refrigeradoras, vídeos), los ingresos en dólares provenientes de las remesas de parientes residentes en Estados Unidos (con la modificación de los patrones de consumo que ello hace posible) y los valores surgidos de la



interacción de las familias campesinas con sus parientes en el extranjero (modas, aspiraciones de viajar, desapego de la tierra).

Del quiebre de la agricultura al auge del sector financiero

El declive del sector agrícola inicia aceleradamente en la década de 1980. Como indica O. Melhado: “la década de los años ochenta es un período oscuro para la producción. Se experimentó un clima permanente de violencia e inestabilidad en todo el país, pero el sector que cargó con el mayor costo fue, sin duda alguna, el agrícola. Si en algún momento se puede trazar un corte histórico de cuándo El Salvador dejó de ser un país agrícola, es, precisamente, en los años del conflicto. La agricultura había reducido durante tres décadas su proporción en el PIB. La tendencia a la dismi-

nución de la importancia de la agricultura frente a la industria, el comercio y los servicios en general se venía perfilando desde los sesenta. La guerra le coloca el sello de despedida a la importancia de la agricultura en el país⁸.

El quiebre de la agricultura como eje principal de la economía nacional trajo aparejado el fortalecimiento del comercio y las finanzas, a un grado tal que, desde finales de la década pasada, se inició un proceso de "terciarización" de la economía nacional; es decir, un proceso en el cual el sector terciario se ha convertido en el mayor movilizador de capitales, con el subsecuente desarrollo de la infraestructura asociada al sector —imponentes centros financieros y grandes complejos comerciales. El crecimiento del sector terciario no ha sido ajeno a los reacomodos experimentados por el Estado salvadoreño, no sólo en su estructura interna —modernización estatal—, sino en su relación con la economía —reprivatización de los bienes estatizados por las juntas de gobierno en la década de los ochenta y privatización de los servicios que desde su creación fueron servidos por el Estado, como la energía eléctrica y las pensiones de retiro. Primero, la administración del ex presidente Alfredo Cristiani y, después, la del presidente Armando Calderón Sol han contribuido decisivamente a afianzar el giro hacia la terciarización de la economía nacional, al asumir, cada una con matices y énfasis distintos, elementos del programa de reformas neoliberales —como la apertura externa, la reducción del Estado y la privatización de servicios públicos—, orientando los beneficios de esas reformas hacia el sector financiero⁹.

En el marco de esos propósitos, ambas administraciones han impulsado una reforma del Estado con miras no sólo a hacerlo más eficiente —mediante su modernización—, sino a reducir su presencia en la economía. Este segundo objetivo ha sido logrado, primero, al reprivatizar los recursos que fueron expropiados por las juntas revolucionarias de gobierno de los años ochenta: la banca y el comercio exterior. En segundo lugar, ambas administraciones han promovido la privatización de los servicios, como las telecomunicaciones y las pen-

siones de retiro, que desde su creación estuvieron en manos del Estado. De este modo, de un Estado grande, ineficiente e "intervencionista" se pretende pasar a un Estado fuerte, eficiente y garante del libre juego de las fuerzas del mercado. La reforma estatal todavía está en marcha, por lo que es imposible hacer evaluaciones definitivas sobre su éxito o fracaso, o acerca de hacia dónde nos llevará.

Democratización política

Dos años después de iniciada la guerra civil —con las elecciones para la Asamblea Constituyente de 1982, que llevaron a Alvaro Magaña a ocupar provisionalmente la presidencia de la república durante dos años—, se inició otro proceso paralelo a ella: *la transición a la democracia*¹⁰. Las elecciones comenzaban a abrirse paso como el mecanismo idóneo para acceder a la gestión del Estado, y ARENA —tras iniciar un lento proceso de ruptura con su pasado de organización paramilitar— comenzaba a dar sus pasos como partido político. Esto último fue particularmente significativo porque con la emergencia de este partido, los grupos de poder económico volvían nuevamente al escenario político-electoral en busca de la reconquista de la hegemonía política que había estado en manos de los militares desde 1931. ARENA, pues, expresaba la voluntad de los grupos de poder económico de reasumir las riendas del poder político, sin intermediarios y en un escenario de conflictividad política y militar sin precedentes en la historia del país. A partir de aquellas elecciones se iniciaron una serie de eventos electorales ininterrumpidos que llegan hasta la actualidad, y a partir de los cuales se ha consolidado la idea, entre los diversos actores sociopolíticos, de que las elecciones y sus resultados deben ser aceptados por todos. Llegar hasta este punto no fue fácil, puesto que ello requería aceptar que cualquiera que quisiera participar en las elecciones podía hacerlo, y si obtenía la victoria, nada impediría que gestionara el poder estatal.

A lo largo de los años ochenta, ni los grupos de poder económico ni los sectores políticos afines a éstos estaban dispuestos a aceptar la eventuali-

8. *Ibid.*, pp. 23-24.

9. Ver CIDAI, "El Salvador en 1997: política, economía y sociedad", *ECA*, No. 591-592, enero-febrero, 1998, pp. 17-42.

10. Ver González, L.A., "Acerca de la transición a la democracia", *ECA*, No. 573-574, julio-agosto, 1996, pp. 631-637.

dad de que el FMLN pudiera competir electoralmente o, peor aún, que pudiera obtener una victoria. El FMLN, por su parte, no estaba dispuesto a arriesgar la seguridad de sus miembros o a descartar la posibilidad de alcanzar por la vía armada la toma total del poder. Sin embargo, la guerra civil amenazaba cada vez más con prolongarse indefinidamente, sin que uno de los dos bandos se impusiera sobre el otro. La ofensiva guerrillera de noviembre de 1989 y el asesinato de los jesuitas de la UCA a manos de elementos del Batallón Atlacatl, desencadenaron una ola de presiones nacionales e internacionales para que el gobierno de ARENA y el FMLN negociaran de forma definitiva el cese de las hostilidades¹¹.

A finales de 1991, tanto el FMLN y el gobierno salvadoreño, a cuya cabeza estaba Alfredo Cristiani, ultimaban detalles para firmar los documentos que terminarían con la guerra civil y que sentarían las bases para una reforma política y económica del país, en orden a superar los desequilibrios estructurales que generaron el conflicto. El 16 de enero de 1992 se firmó el Acuerdo de Paz, con lo que se inauró una nueva fase del proceso de transición democrática iniciada a principios de la década de los años ochenta¹². Así desde 1992 hasta 1996 —año en que los acuerdos estaban en su fase terminal de cumplimiento—, la sociedad salvadoreña contó con una instancia normativa —el Acuerdo de Paz— orientada a medir los ritmos de su desarrollo sociopolítico, institucional y económico. A partir de aquel momento, lo que se hiciera o dejara de hacerse en el país tendría que ser valorado en el contexto del Acuerdo de Paz, cuyo cumplimiento constituía no sólo una obligación de los principales actores sociopolíticos firmantes de los mismos —la primera administración de ARENA y el FMLN—, sino del conjunto de la sociedad.

Tres fueron los temas fundamentales abordados en el Acuerdo de Paz¹³: *el político, el económico-social y el judicial*. En materia política, el Acuerdo de Paz estipuló una serie de pasos orien-

tados a la democratización del sistema político, lo cual suponía no sólo la salida de los militares del ejercicio del poder político, sino la renuncia a las vías autoritarias como mecanismo para disputar y acceder a la gestión estatal, la aceptación del pluralismo ideológico y político, y el fortalecimiento de los partidos y el parlamento. En el terreno económico-social se estipularon una serie de mecanismos no sólo orientados hacia la reforma del modelo económico —particularmente en lo que atañe al problema agrario y la implementación de medidas tendientes a paliar los costos de los programas de ajuste estructural—, sino hacia la constitución de una instancia de discusión de los problemas estrictamente sociolaborales, como lo era el Foro de Concertación Económico-Social. Finalmente, en el ámbito judicial los acuerdos plantearon una serie de reformas cuyo propósito fue fortalecer y hacer más eficaz la administración de justicia en el país. Cuatro años después de la firma, el Acuerdo de Paz fue declarado oficialmente cumplido en 1996. No obstante, aspectos sustantivos de éste —como la implantación de nuevas relaciones entre trabajadores, Estado y empresarios, la depuración del sistema de justicia y la democratización de los partidos políticos— quedaron pendientes y constituyen, en la actualidad, temas de discusión permanente entre los principales actores del debate sociopolítico salvadoreño.

Los doce años de guerra civil, los triunfos, las derrotas, los asesinatos, las persecuciones, el temor y la inseguridad, contribuyeron decisivamente a moderar las posturas más extremas y a aceptar que si no se podía exterminar al enemigo, al menos había que intentar convivir con él. El FMLN decidió, al firmar el Acuerdo de Paz, competir electoralmente por una cuota de poder, siempre revocable a través de las urnas, y el sistema político se abrió a las propuestas ideológicas y políticas del FMLN convertido en partido político. Este fue uno de los logros más importantes del Acuerdo de Paz, con el cual la transición a la democracia dio un paso sin precedentes. Ahora existe un amplio consenso entre los más diversos grupos sociales y

11. Ver Losada, C., "El proceso de diálogo-negociación durante el primer año de ARENA", *ECA*, No. 500-501, junio-julio, 1990, pp. 439-496.

12. Ver Córdova Macías, R., *El Salvador: las negociaciones de paz y los retos de la postguerra*, San Salvador, IDELA, 1993.

13. Gobierno de El Salvador- Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, "Acuerdo de Paz", *ECA*, enero-febrero, 1992, pp. 103-152.

políticos de que la democracia es mejor que el autoritarismo.

De la década de los setenta al momento actual

Desde la década de 1970 hasta el momento actual, se han operado importantes transformaciones en la realidad salvadoreña. La violencia socio-política, que abatió al país en los años setenta y se convirtió en un conflicto armado abierto en la década siguiente, dio paso a un proceso de reformas políticas de carácter democrático. Lentamente se va construyendo un Estado de derecho, con el subsiguiente respeto a la legalidad que el mismo supone; el equilibrio de poderes, aun con limitaciones, poco a poco va permitiendo un ejercicio sin abusos del poder político. En el ámbito económico se han operado importantes cambios en la estructura productiva; El Salvador está dejando de ser un país agrícola

para convertirse en un país dominado por el sector terciario. La reforma agraria de los años ochenta, la guerra civil y la implementación de una serie de reformas neoliberales por las dos administraciones de ARENA, cada una a su modo, incidieron en forma decisiva en la transformación de la economía nacional. Como complemento de estos procesos de cambio económico y político, se está operando una importante reforma estatal, la cual está encaminada a reducir el protagonismo económico que el Estado adquirió desde 1930. A partir de un modelo económico en el cual el Estado era un actor decisivo, estamos pasando, en la década de los años noventa, a un modelo económico que exige al Estado una participación mínima, y el Estado salvadoreño se va acomodando, a través de su reforma institucional, a esas exigencias.

Luis Armando González

