

1997: ¿cambio de rumbo económico?

Salvador Osvaldo Brand

Resumen

Este artículo analiza la situación económica actual. Refiere que antes de 1992, las tasas de crecimiento del producto interno bruto fueron bajas. Después de la firma de los Acuerdos de Paz surgió un período de estabilidad y crecimiento que se vio apoyado por el crecimiento de las empresas maquiladoras, el aumento de las remesas familiares, etc. Sin embargo, a partir de 1995, el proceso se revirtió; el sistema financiero se excedió en el otorgamiento de créditos no productivos, no hubo ahorro por el exceso de consumo, etc., no obstante, el sector financiero obtuvo mayores beneficios. Ante este proceso de desaceleración, el autor refiere que es urgente que el gobierno modifique su política económica. Por lo tanto, plantea la ejecución de acciones inmediatas en los sectores agropecuario, industrial y fiscal. Enfatiza que para El Salvador, la inserción en el proceso de globalización constituye un excesivo esfuerzo dada su actual economía y tecnología; además, conlleva el riesgo de una pérdida progresiva de la autonomía en el manejo de la política nacional y las consecuencias negativas de los rápidos movimientos de capitales especulativos.

Cuando le pidieron al músico Yehudi Menuhin que resumiera su impresión del siglo XX en quince palabras, la respuesta fue contundente: "despertó las mayores esperanzas que concibió la humanidad y destruyó todas las ilusiones e ideales". Puede que la frase resulte demasiado apocalíptica como balance de este siglo, pero en todo caso, refleja la grandeza y miseria de un período contradictorio de la historia, capaz de dar cabida a los mayores avances científicos y a la devastadora violencia de dos guerras mundiales, que vivió el auge y la caída de regímenes tan distintos como el nazismo y el socialismo y que culmina con la irrupción simultánea de los fenómenos del globalismo y de la regionalización¹.

Para el caso salvadoreño esos comentarios son más dramáticos, pues la situación a finales del siglo XX es tan crítica como lo fue al principio. Así, persisten los problemas llamados estructurales, aún con mayor profundidad, como son hambre, desnutrición, insalubridad, analfabetismo, falta de vivienda, marginalismo, desempleo, subempleo, prostitución, delincuencia, corrupción gubernamental, depredación ambiental, etc. A estos graves problemas hay que agregar los problemas coyunturales de la postguerra: desplazados, lisiados e inválidos, emigración masiva de mano de obra calificada, restauración de la infraestructura, inflación, déficit del sector público, etc.

El angustiante deterioro de la seguridad civil producto de la delincuencia, el alto costo de la vida, el desempleo originado por la ausencia de soluciones prácticas al final de la guerra y la consecuente pobreza, son ejemplos de la insuficiencia en la dirección económica y social de los últimos gobiernos, aunque si hay que reconocer los esfuerzos realizados para alcanzar la estabilidad, tal como lo demuestran las cifras de las principales variables macroeconómicas de 1996 que se exponen a continuación. El producto interno bruto tuvo un crecimiento menor que en los años anteriores y sólo el 3 por ciento, mostró un sostenimiento de la tendencia, que incluso superó al crecimiento del resto de los países centroamericanos; la inflación fue relativamente baja (7.4 por ciento); las reservas internacionales netas fueron suficientes para sostener las importaciones durante cuatro meses (1,085 millones de dólares); el déficit fiscal fue manejable (2 por ciento del producto interno bruto);

el tipo de cambio fue estable; la deuda externa fue relativamente baja (2,300 millones de dólares) y el manejo de la liquidez de la economía fue muy adecuado.

Sin embargo, la reducción de la pobreza y la desigualdad, así como la ampliación del acceso de los sectores desfavorecidos a los beneficios del crecimiento económico constituyen también una condición para la estabilidad política. En otras palabras, la estabilidad de los ajustes estará comprometida si los peores desequilibrios sociales no son atendidos y eliminados, antes que provoquen nuevamente el desequilibrio político. Y una de las formas más eficaces de inversión social en un país como El Salvador, se realiza a través de políticas activas de empleo, pues, ¿de qué sirve que la inflación se neutralice, si la mitad de la población no tiene empleo estable, ni obtiene ingresos que alcancen apenas los límites de la supervivencia?

El gobierno presentó al inicio del año expectativas muy favorables para 1997, que han sido compartidas por algunas asociaciones gremiales privadas, como crecimiento del producto interno bruto de 4-5 por ciento; inflación de 5-7 por ciento; fortalecimiento del sector externo (1,200 millones de dólares de remesas internacionales netas); estabilidad en el tipo de cambio; mejoramiento financiero en el sector público, ya que el déficit se reducirá al 1 por ciento del producto interno bruto.

Sin ser pesimistas, sino realistas, esas perspectivas deben tomarse con cautela, pues los problemas que originaron la desaceleración en 1996, en lugar de irse resolviendo fueron acumulándose, justamente por su gravedad. Una prueba de la duda en el modelo de gobierno de ARENA fue el resultado de las elecciones de 1997, que son un augurio de lo que podría ocurrir en 1999.

1. Antecedentes de la situación económica actual

Antes de 1992, el país vivió una economía de guerra que conllevó la destrucción de la infraestructura, baja inversión, déficit del sector público muy elevado, alta mortalidad de la población activa y emigración masiva de mano de obra calificada. Esto se reflejó en las relativamente bajas tasas de crecimiento del producto interno bruto desde 1980.

1. Editorial de la revista *Sistema económico latinoamericano (SELA)*, "Capítulos", N° 45, enero-marzo, 1996.

Cuadro 1
Tasas de crecimiento del producto interno
bruto (PIB) de 1980 a 1991
(En porcentajes)

Años	Tasas
1980	11.8
1985	0.6
1989	1.0
1990	4.8
1991	3.6

A partir de 1992, o sea, después de la firma de los Acuerdos de Paz, surge un período de estabilidad y crecimiento; así, las tasas del producto interno bruto fueron las siguientes.

Cuadro 2
Tasas de crecimiento del producto interno
bruto (PIB) de 1992 a 1995
(En porcentajes)

Años	Tasas
1992	7.5
1993	7.4
1994	6.0
1995	6.3

Pero simultáneamente a esta bonanza comienzan a sentirse las consecuencias económicas de la paz, esto es, las demandas de los ex combatientes y desplazados, la atención a lisiados e inválidos de la guerra, el aumento del sector informal, ocasionado también por la dificultad en encontrar una ocupación fija debido a la baja formación educativa, lo cual ha conducido a realizar actividades que producen ingresos sólo para subsistir. En todo caso, 1992-1995 fue un período de esperanza, producto de las medidas que el gobierno adoptó, basadas en la reforma financiera que produjo resultados muy satisfactorios en las fases de saneamiento, fortalecimiento, desregulación, privatización y expansión de las instituciones financieras. La otra

reforma importante fue la comercial, que amplió la apertura mediante una reducción drástica y programada de los aranceles a la importación, que abrió el mercado salvadoreño a transacciones de todo tipo de bienes y servicios y de capitales con el exterior.

Los procesos de privatización y modernización del Estado quedaron pendientes por procesos legales y de indefinición de los funcionarios a cargo de estas tareas y la baja capacitación técnica de los burócratas ministeriales.

Ahora bien, el modelo económico que "maduró" en 1995 tuvo apoyo por la estabilización, lo cual motivó confianza al inversionista nacional y extranjero que se reflejó especialmente en el notable crecimiento de las empresas maquiladoras; el incremento continuo de las remesas familiares que estimularon la producción de bienes y también de servicios y aumentaron el uso de la capacidad instalada ociosa; la ayuda a los organismos no gubernamentales en compensación de la reducción paulatina de la cooperación oficial externa, y la disponibilidad de divisas y, en consecuencia, por un tipo de cambio estable, lo que garantizó la importación de bienes intermedios y de capital para la producción e importación de bienes para el consumo de la población. Pero, a partir de septiembre de 1995, la situación se revirtió. El modelo se agotó y el "boom" de postguerra terminó. ¿Qué factores influyeron para entrar en la desaceleración?

Aprovechando la desregulación, el sistema financiero se excedió en el otorgamiento de créditos no productivos, es decir, prestó dinero para la compra de electrodomésticos, mobiliario, vestuario, todo importado; prestó para comprar dólares, adquirir automóviles nuevos y usados, viajes, compras especulativas de bienes raíces, y también para acumulación de inventarios, previo al aumento del impuesto al valor agregado y de las tarifas de los servicios públicos. Naturalmente, no hubo ahorro por el exceso de consumo que se reflejó en un crecimiento excepcional de las ventas comerciales, aun cuando las tasas de interés eran elevadas. A la par de todo eso, el gobierno no previó estímulos para la producción agrícola e industrial.

**La reducción de la pobreza
y la desigualdad, así como la ampliación
del acceso de los sectores desfavorecidos
a los beneficios del crecimiento
económico constituyen también una
condición para la estabilidad política.**

En síntesis, sin ser drástica la desaceleración, 1996 fue un año preocupante, pues el crecimiento del producto interno bruto a duras penas llegó al 3 por ciento, aunque, como se mostró al principio, el resto de variables macroeconómicas mantuvieron una situación desfavorable. No obstante lo dicho, es notable que en la composición del producto interno bruto, el sector financiero es el que ha obtenido mayores beneficios por el elevado diferencial entre las tasas activas y pasivas, que se traduce en una alta rentabilidad, pero más que todo, por el abuso en el cobro de comisiones por los servicios, no del todo eficientes, prestados al público.

Según datos oficiales del Banco Central de Reserva, la desaceleración vigente desde el año anterior se puntualiza en la reducción del producto y el ingreso nacional y, en consecuencia, el descenso en el ahorro nacional (13.4 por ciento del producto interno bruto) después de sostener niveles mayores al 15 por ciento en años previos; la caída de la inversión interna bruta al 15.8 por ciento del producto interno bruto, causada por el fenómeno anterior, mientras que en años recientes había alcanzado niveles mayores al 20 por ciento; la reducción de la inversión lo cual probablemente haya aumentado el desempleo y subempleo, aunque no hay cifras oficiales confiables para comprobarlo; la reducción del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, originada por un notable descenso en el comercio exterior, así, las exportaciones aumentaron sólo 8 por ciento, mientras que en 1995 se habían incrementado en 33 por ciento. La reducción en las importaciones fue la más drástica, pues muestran un decremento del 3.4 por ciento, mientras que en 1995 aumentaron 30.2 por ciento. Este descenso fue más perjudicial, ya que las importaciones de bienes de capital disminuyeron en 14.2 por ciento en 1996, mientras que en 1995 habían ascendido a 26.6 por ciento; y, finalmente, en la reducción en la recaudación de ingresos que, aunque el déficit fiscal se redujo de 3.2 por ciento del producto interno bruto en 1995 a 1.9 por ciento en 1996, fue inferior a la programada debido a la disminución en las ventas y, por tanto, del impuesto al valor agregado y a la baja en los derechos arancelarios por el descenso en las operaciones del comercio exterior; también por el atraso en los desembolsos de algunos préstamos y donaciones y los gastos que ocasionó el decreto 471 que fueron mucho mayores a los que el gobierno había estimado.

Ante la realidad comentada y, sobre todo, el resultado de las elecciones de marzo, no hay duda de que el gobierno debe modificar su política económica, aunque lógicamente sin esperar que se salga de su patrón neoliberal, en especial, por la ilusión que crearon las bondades del ajuste estructural ejecutado durante el primer gobierno de ARENA, enfocando su atención en las exportaciones, la disciplina monetaria y fiscal y el mecanismo de precios, esquema que es compatible no sólo dentro de un marco de *laissez-faire*. Justamente, a partir de 1992, la estabilidad se logró mediante la fortificación de la jerarquía del Banco Central, apoyado por el Ministerio de Hacienda y excelentes relaciones con el Fondo Monetario Internacional. Pero, aunque hayan modificaciones en la política económica o se apliquen medidas no tradicionales en su ejecución, no pueden esperarse cambios espectaculares, más que todo por la subsistencia de problemas socio económicos que en vez de solucionarse se han agravado en los últimos 25 años. En otros términos, si no ha existido capacidad para erradicar los problemas estructurales del país durante 96 años, es infantil pensar que puedan desaparecer en los tres escasos años que faltan para finalizar el siglo.

¿A qué problemas concretos se refiere el comentario anterior?

2. Consecuencias del estancamiento. Principales problemas por enfrentar a partir de 1997

Hasta los ministros de estado han reconocido que los problemas que sufre la población son duros de enfrentar y difíciles de erradicar. Aceptan el agotamiento de la reforma financiera y comercial y el no inicio siquiera de la modernización estatal y la privatización de las empresas públicas. El gobierno debe diseñar otras reformas secuenciales basadas en incentivos a la agricultura y la reconversión industrial, acciones más ágiles para reducir el déficit fiscal, el avance en la reestructuración estatal, el mejoramiento de la infraestructura y la orientación del crédito en actividades verdaderamente productivas. Mientras se conoce este plan de reactivación económica, los problemas a encarar pueden resumirse de la siguiente manera.

Inconsistencia en la definición de la política económica. Esto es indiscutible, pues al inicio del segundo gobierno de ARENA se dijo que El Salvador se convertiría en un gran país maquilador;

a los pocos meses nadie habló sobre eso y se comenzó a promover la dolarización de la economía, proyecto que fue abandonado sin conocer explicaciones; luego se dispuso liquidar la planificación global y enfatizar las políticas sectoriales. Esta acción también fue neutralizada y el propio Ministro de Hacienda en forma insólita declaró que las políticas sectoriales estaban "pasadas de moda" y que no era productivo promoverlas. Así se llegó a la novedad de impulsar los *clusters*, o sea, las alianzas competitivas, que la abrumadora mayoría de productores desconoce y que no es nada más que el equivalente a los consorcios de exportación inspirados por el gobierno del coronel Molina al fundar el Instituto Salvadoreño de Comercio Exterior (ISCE) en 1974.



Incoherencia en la ejecución de las políticas. Aparte de la inconsistencia comentada, es evidente la falta de coordinación institucional en la explicación de medidas. Así, ya no extraña el celo existente entre el Ministerio de Hacienda y el Banco Central al elaborar el Presupuesto General de la Nación y el Programa Monetario. Las diferencias se agudizan en el seguimiento que se efectúa periódicamente para evaluar el cumplimiento de metas. Por otro lado, el Banco Central parece haber perdido la jerarquía que ejerció en la década pasada y en los inicios de la presente, debido a la desregulación financiera y el aparente libre juego de las fuerzas que actúan en el sistema financiero, aún con la nueva ley que le otorga un gran respaldo, tiene una actuación muy floja frente a intereses muy poderosos; los ejemplos más trágicos son las estafas de Fomiexport y los abusos de algunas empresas emisoras de tarjetas de crédito.

En otra área, se ha criticado al Ministerio de Educación por permitir el funcionamiento de centros de educación superior mediocres. La oferta de graduados no cubre los perfiles técnicos exigidos por la empresa privada. Es más, gran porcentaje de egresados de ciertas universidades salvadoreñas no compiten en el mercado de trabajo por su deficiente formación técnica y científica.

Pero el colmo del problema de la incoherencia institucional ha sido el divorcio entre los Ministerios de Seguridad y del Interior con la Corte Suprema de Justicia, acusándola de que en su seno

existen elementos corruptos vinculados con el narcotráfico y el crimen organizado.

Ejecución fiscal tradicionalmente débil. La incompetencia técnica y administrativa se ha evidenciado en la evasión permanente del pago de impuestos, aumento en los montos de las partidas secretas, malos cálculos en los costos de la aplicación de decretos como el 471, etc.; pero lo más perjudicial ha sido el descuido en la inversión social, pues es fácil apreciar que ésta no es prioritaria en el gobierno actual.

No hay planes concretos de modernización estatal. Es posible que en los últimos cinco años se hayan hecho algunos esfuerzos, pero éstos no se han divulgado o son asistemáticos, descoordinados y tan anodinos, que no hacen impacto en la administración gubernamental como un todo. La excepción es el Banco Central de Reserva, ya que es la única institución que ha realizado una reforma integral técnica, tecnológica y administrativa, con base en un amplio y permanente programa de capacitación de su personal desde 1989.

La privatización sigue sin definirse. Está bien que el público no tenga claros los objetivos de la privatización por falta de información, pero es ridículo que los altos funcionarios no compartan el mismo esquema de justificación y promoción del proceso. Sólo se sabe que las empresas públicas a privatizar son la Administración Nacional de Telecomunicaciones, la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica y la actividad de mantenimiento de las carreteras que realiza el Ministerio de Obras Públicas. La gran duda en este tema es que no está definida la utilización de los recursos provenientes

de las ventas de las empresas, y sólo se menciona que se destinará al "gasto social" y ahí está dicho todo y nada.

También existen problemas no económicos que es indispensable atender como los que siguen.

Corrupción generalizada. Uno de los puntos clave en la propaganda política de ARENA en 1989 fue la denuncia de la corrupción del gobierno Demócrata Cristiano. Ocho años después, la corrupción en la administración Arenera ha sobrepasado con creces la inmoralidad y el aprovechamiento de los "pescados". Y lo que es peor, esa lacra que afecta a todo el pueblo salvadoreño, ha llegado a la Corte Suprema de Justicia, cuya dirigencia se ha declarado incapaz para depurar la institución a corto plazo.

Delincuencia e impunidad. El auge de la delincuencia de postguerra, ante las experiencias de Corea y Vietnam, debió haberse previsto por la enorme cantidad de ex combatientes que serían lanzados a la calle por el ejército y la guerrilla, sin ninguna esperanza de trabajo por su escasa formación y antecedentes. El Salvador se identifica ahora en el exterior por su mala imagen, como un país de ladrones y *gangsters* vinculados con pandillas organizadas dedicadas al asalto, robo, crimen, extorsión, secuestro y violación. A pesar de los esfuerzos del gobierno, el crimen organizado mantiene un elevado nivel con la anuencia de jueces corruptos.

Falta de verdadera democracia. Se ha hecho creer que democracia es ejercer el voto en elecciones libres. Hay mucho que avanzar en este campo, pues el respeto a los derechos humanos es violado diariamente, los derechos laborales tampoco son respetados y aún existen restricciones al derecho de libre expresión.

Oposición política servil e incapaz. En el período de la asamblea legislativa que finalizó en abril de 1997, se observaron casos lamentables por la negociación de votos sin importar los intereses del pueblo. En otros casos, la falta de preparación técnica y científica no permitió a la oposición

fundamentar la conveniencia o inconveniencia de ciertos decretos. En peores circunstancias, el servilismo al partido oficial estuvo a la orden a raíz de la mediocridad de algunos "padres de la patria" y por las actitudes de supuestos compañeros del ayer que, aprovechando ciertas coyunturas, exhibieron vergonzosas discordias que desenmascararon su oportunismo.

Ante la realidad comentada y, sobre todo, el resultado de las elecciones de marzo, no hay duda de que el gobierno debe modificar su política económica, aunque lógicamente sin esperar que se salga de su patrón neoliberal,

Esta situación puede agravarse en la próxima asamblea legislativa, pues su composición hará más difícil la concertación, y diversos proyectos beneficiosos para el país podrían ser obstaculizados para obtener prebendas y ventajas de los votos, tal como fue la experiencia de la

década anterior.

La dependencia del sector privado de los privilegios del gobierno. No obstante que se grita a toda voz que el mejor modelo es el libre mercado, los lamentos de empresarios de algunas ramas de actividad son permanentes; así, los principales gremios exhortaron al gobierno para retrasar la desgravación arancelaria; las empresas de productos químicos y farmacéuticos piden la exención del impuesto al valor agregado y, a la vez, que se proteja la industria nacional de la competencia externa; los azucareros, los ganaderos y las empresas de lácteos imploran la protección arancelaria; pero el caso más vergonzoso es el de los empresarios del transporte público, que aún siendo conscientes de que prestan el peor servicio de América Latina, siempre presionan por mantener el subsidio del *diesel*, no obstante que el gobierno ha comprobado la corrupción existente en ese sector desde hace muchos años.

El difícil logro de aumentar la competitividad en el corto plazo. Las economías centroamericanas y no sólo la salvadoreña, presentan diversas debilidades estructurales y de infraestructura productiva que les dificulta enfrentar con solidez la competitividad que exige el libre comercio.

En el documento de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), publicado en abril de 1996, *Integración hemisférica: el grado de*

preparación del Istmo Centroamericano y de la República Dominicana, se presentaron indicadores básicos para reflexionar sobre la capacidad real que

se tiene para participar o no en un esquema de libre comercio.

Cuadro 3
Indicadores de infraestructura en Centroamérica
(1992)

<i>País</i>	Nº de líneas telefónicas (por 1,000 hab.)	Km. de carretera (por millón de hab.)	Consumo total de energía residencial (kwh x hab)
Costa Rica	102 (13)	1756 (17)	518 (7)
El Salvador	31 (26)	323 (30)	190 (21)
Guatemala	22 (29)	320 (31)	73 (30)
Honduras	21 (30)	443 (25)	170 (24)
Nicaragua	14 (32)	414 (26)	104 (29)
Panamá	97 (15)	1332 (19)	708 (3)

Nota: las cifras entre paréntesis significan la posición en un *ranking* de 33 países del continente.

Cuadro 4
Indicadores del grado de preparación en recursos humanos
en Centroamérica
(1992)

<i>País</i>	Nivel relativo de productividad de la fuerza de trabajo agrícola	Índice de logro educativo (PNUD)	Mano de obra empleada en sectores no agrícolas
Costa Rica	4.61 (7)	2.24 (7)	79.37 (18)
El Salvador	1.04 (29)	1.77 (30)	64.16 (31)
Guatemala	1.98 (21)	1.40 (32)	69.82 (28)
Honduras	0.63 (32)	1.77 (31)	61.79 (32)
Nicaragua	1.30 (27)	1.86 (28)	86.94 (12)
Panamá	3.12 (12)	2.25 (14)	73.69 (25)

Nota: las cifras entre paréntesis significan la posición en un *ranking* de 33 países del continente.

De acuerdo con estos indicadores, será muy difícil competir con beneficios dentro del libre comercio y lo mejor sería comenzar desde ya a trabajar por lo menos en el mejoramiento de la infraestructura de telecomunicaciones, energética, vial y de los recursos humanos. Esto permitirá

aprovechar oportunidades de inversión nacional y extranjera. En todo caso, la política comercial externa y la política de competitividad deben ir de la mano, si no, ¿de qué sirve conocer los avances de la tecnología industrial, si aprovechando la apertura, las divisas se malgastan en la importación

de bienes suntuarios y baratijas?, y lo que es peor, desde hace lustros no se ha instalado en el país una fábrica de gran envergadura.

Un sistema financiero orientado a sus propios fines. Al aprovechar la desregulación, el sistema financiero se ha convertido en el sector más pujante del país, aunque no sea el más eficiente, lo cual puede comprobarse en los estados financieros que semestralmente publican, por ley, las mismas instituciones. Claro que eso no es criticable, al contrario, es la lógica del libre mercado, pero en las actuales circunstancias de desaceleración económica, el sistema debería efectuar una revisión de sus fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas y reflexionar hasta cuando podrá llegar la "luna de miel" del predominio de las operaciones especulativas sobre las operaciones de apoyo a la producción nacional.

En todo caso, para ser más competitivo y asegurar los márgenes de rentabilidad deberá superar ciertas debilidades como: (a) la baja profundización bancaria; (b) el escaso desarrollo de negocios corporativos; (c) la reducida diversificación de servicios; (d) la insuficiente calidad del personal; (e) las deficiencias en el análisis de crédito y baja capacidad para evaluar riesgos; (f) el alto número de empleados en relación con el volumen de recursos manejados, y (g) los gastos de operación y márgenes financieros elevados.

3. Acciones inmediatas que puede realizar el gobierno en 1997

3.1. En el sector agropecuario

El proceso de industrialización salvadoreño tuvo el apoyo significativo de las actividades agropecuarias. Esta etapa comenzó en la década de los sesenta y se distinguió por la prioridad otorgada al crecimiento industrial, según el conocido modelo de sustitución de importaciones.

La aportación del sector agropecuario a dicho modelo, en su período de auge, fue importante no sólo por su oferta relativamente abundante y barata de alimentos, insumos, materias primas y mano de obra para la industria, sino también por la generación de divisas mediante la producción de bienes exportables.

El desarrollo de la agricultura y su contribución al desenvolvimiento de otros sectores económicos

se basó en procesos que concentraban los ingresos y la capacidad productiva. Eso dio lugar a una actividad agropecuaria comercial exitosa y, en contraste, a una marginal, formada por los numerosos productores excluidos de los beneficios. Con ese proceso se agravaron las distorsiones estructurales, expresadas en la desigualdad entre los sectores económicos, los agentes productivos, los estratos sociales y las áreas urbanas y rurales, como consecuencia de haberse favorecido más el capital que el trabajo, la industria que la agricultura y la ciudad que el campo.

A mediados de la década de los setenta, se empezó a configurar un cuadro productivo de la agricultura muy distinto del de años anteriores, pues se comenzó a manifestar la insuficiencia de la producción interna y sus repercusiones en la balanza comercial. Como consecuencia de la caída de la producción, la demanda de granos básicos, oleaginosas, carne y leche principalmente, se ha satisfecho cada vez más a través de las importaciones.

Las causas fundamentales de deterioro del sector se relacionan con aspectos que serían largos de explicar en el presente artículo, pues se refieren a problemas de tenencia de tierra, limitaciones de los recursos naturales, inversión y tecnología, rentabilidad, comercialización, subsidios y financiamiento.

En cualquier caso, un programa de modernización del sector agropecuario debe tomar en cuenta que en el futuro no será posible esperar que la producción crezca en función de la ampliación de la superficie agrícola; para aumentarla es necesario, entre otras acciones, promover la productividad de las tierras disponibles mediante la aplicación de paquetes tecnológicos, la ampliación de la infraestructura de riego, drenaje y nivelación de suelos.

Durante los últimos años, la producción nacional ha permanecido prácticamente estancada. La gran deforestación y falta de esfuerzos por renovar este recurso han propiciado la pérdida del suelo, así como la reducción de los mantos acuíferos, la degradación del ambiente, la migración y, en general, el deterioro de la calidad de vida de la población. Asimismo, los incendios, la tala ilegal, las plagas y los fenómenos meteorológicos mermaron este recurso con el consiguiente desequilibrio ecológico.

Se entiende que el Ministerio de Agricultura y Ganadería tiene un plan de reactivación del sector, cuyo contenido, cualquiera que sea, debiera tener objetivos generales y específicos. Los objetivos generales comprenden elevar el bienestar de los productores del campo y de sus familiares, imprimir competitividad al sector, asegurar el abasto y la soberanía alimentaria dentro de un programa de apertura comercial, alentar el potencial exportador, conservar los recursos naturales y estimular el desarrollo y la diversificación de actividades en el medio rural.

Los objetivos específicos incluyen garantizar la certidumbre en la tenencia de la tierra con respecto al estado de derecho y al orden constitucional; promover los cambios requeridos en el sistema financiero para permitir la canalización de recursos al campo y movilización al ahorro rural; promover el vínculo entre el desarrollo tecnológico y el productor por medio de programas integrados de extensionismo; lograr el mejoramiento sostenido de los niveles de educación rural, así como impulsar la participación comunitaria en los programas de salud, saneamiento y mejoramiento ambiental; impulsar nuevas fuentes de ingresos para la familia rural que permitan mejorar su dieta permanentemente, así como reafirmar las bases de una cultura nacional alimentaria con apego a las tradiciones y los recursos de la comunidad; fortalecer el Fondo Nacional de la Vivienda Popular (FONAVIPO) para impulsar el proceso de construcción de vivienda rural y ordenamiento de asentamientos humanos en el campo, y promover la organización de productores para consolidar la estructura interna y su transformación en unidades que ayuden a superar las limitaciones productivas, y facilitar la comercialización de sus productos y el suministro de insumos, servicios y apoyos institucionales.

Mucho hay que hablar sobre la modernización agropecuaria, pero lo que sí debe quedar claro es que ésta va a lograrse no sólo con aumentar el financiamiento, sino con apoyos técnicos que impulsen nuevos cultivos, controles entomológicos, como el de

la mosca blanca, la inseminación artificial, infraestructura moderna para pozos, riego y drenaje, control de calidad y nuevas técnicas de comercialización para aprovechar la bolsa de productos (BOLPROES).

3.2. En el sector industrial

En cuanto al sector de la industria manufacturera, lo que puede ayudar en gran medida a sostener su crecimiento es la estabilidad política y la preocupación por aumentar la seguridad ciudadana y también, en lo que han insistido los gremios empresariales para atraer más inversión extranjera, o sea, la modernización de la infraestructura de las telecomunicaciones, energía eléctrica, carreteras, puertos y aeropuertos y, a la vez, el otorgamiento de un financiamiento especializado al sector exportador.

También es necesario agilizar los trámites



oficiales para facilitar el establecimiento de empresas nuevas de exportación. Por otro lado se requiere de un mayor apoyo real a la micro y pequeña empresa, con medidas novedosas como la exención de impuestos sobre la renta de los primeros 200 colones de utilidades para estimular la inversión en tecnología y bienes de capital; la exención del impuesto al valor agregado para importaciones de bienes de capital; el aumento en los porcentajes de depreciación anual para facilitar la renovación del equipo, y financiamiento para participar en misiones, ferias y exposiciones comerciales en el extranjero.

En forma especial, el gobierno debe incentivar los conocimientos del empresario de todos los niveles sobre la reconversión industrial, ya que son muy escasos los que saben que ésta no sólo consiste en cambios tecnológicos, sino también en la actualización de los recursos humanos, sobre todo, una nueva actitud empresarial y laboral para alcanzar mayor productividad. Dentro de esta acción, el Ministerio de Economía debiera continuar con el programa de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)-Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), junto con la Asociación Salvadoreña de Industriales (ASI), Cámara de Comercio y Coexport, que son los más interesados en promover esta nueva actitud empresarial.

3.3. En el sector fiscal

De acuerdo con la información que periódicamente publica el Ministerio de Hacienda, existen planes para la modernización fiscal; sin embargo, en la práctica no se aprecian avances contundentes, no obstante, la jerarquía de que goza este ministerio dentro del gobierno.

Existe un conjunto de medidas que sería relativamente fácil de implementar; así por ejemplo, con el conocimiento que se tiene de los contribuyentes de todos los niveles, el control de la evasión fiscal sería una acción de aplicación inmediata.

Tanto el Ministerio de Hacienda como el gobierno, en general, deberían esforzarse por computarizar los servicios públicos. Esto reduciría la burocracia y agilizaría la prestación de los mismos y el pago de los impuestos. A la vez, se debiera incentivar el retiro de personal excedente o innecesario al modificar la Ley del Servicio Civil.

En otra instancia, la modernización aduanera es urgente y también la agilización de los servicios portuarios y aeroportuarios. Mientras que, por otro lado, el gasto público se reduciría notablemente si las elecciones de diputados y alcaldes no fueran tan frecuentes y se coordinaran con las presidenciales.

La intención de la nueva reforma tributaria, entonces, ha seguido desde 1995 una trayectoria muy zigzaguante, dominada por las urgencias fiscales. Su misión es recaudar impuestos para financiar un Estado sin fondos con el fin de modernizarlo, de allí que las consideraciones a largo plazo de la reforma tributaria hayan ocupado un lugar marginal. Ni la progresividad de la nueva estructura tributaria, ni los incentivos al ahorro y a la inversión que de ella pudieran surgir, han constituido preocupaciones centrales para el gobierno actual.

En fin, si se parte de que los integrantes del gabinete de gobierno son funcionarios que conocen su trabajo, no será difícil elaborar un plan de reactivación económica para el bienio 1997-1998. Al respecto, el Comité Económico ha presentado expectativas favorables para 1997, lo cual comparte las asociaciones gremiales privadas. La duda consiste en que si habrá capacidad para enfrentar los problemas que ya se detallaron y si se pueden obtener resultados inmediatos en el combate contra la delincuencia, corrupción e impunidad que son problemas que neutralizan cualquier esfuerzo que se hace en el área económica.

Los beneficios cosechados por el esfuerzo en corregir los desequilibrios macroeconómicos ha aumentado la presión por soluciones más radicales contra esa lacra de problemas.

En cuanto al gobierno, su cambio de rumbo es ineludible. La incidencia de los resultados electorales de 1997 es aleccionadora. La "victoria" electoral de las fuerzas de oposición no fue ajena a la situación económica; el deterioro de las condiciones económicas llevó a grupos representativos de la población a apoyar otro esquema de gobierno o, por lo menos, un rediseño de las reformas que enfaticen el combate al desempleo, ya que este problema compromete la eficacia de la política económica. El otro problema por enfrentar es la reducción de la pobreza, pues la estabilidad que promueven las reformas estará comprometida si los peores desequilibrios sociales no son eliminados

antes de que se transformen en desequilibrios políticos.

En otras palabras, para educar y emplear a la fuerza de trabajo en los nuevos términos exigidos por la modernización y el progreso, o sea, para erradicar la pobreza, las reformas secuencias tienden a dirigir la "modernización neoliberal" a fines más humanitarios. La propuesta cepalina de "transformación productiva con equidad" de 1991, apareció con tal connotación. Documentos recientes de otras agencias vienen insistiendo en la importancia de esa "nueva fase de reformas" que coloca al área social, si no en el centro, al menos en un lugar destacado entre las preocupaciones gubernamentales.

4. La esperanza en la globalización económica

Dentro de los planes que el nuevo gobierno divulgó al principio de su gestión en 1994, figuró el de preparar a la economía salvadoreña para ingresar al mundo globalizado. Este objetivo fue y es compartido por todos los que han participado en la discusión de las medidas aplicadas por el gobierno, independientemente de su posición gremial o política.

Nadie duda de la necesidad de insertarse en un nuevo esquema de desarrollo que ofrezca mejores expectativas, comparado con el modelo usado tradicionalmente en América Latina, que no ha logrado superar las condiciones de subdesarrollo.

El gobierno dio pasos firmes hacia la estabilización al adoptar, desde 1989, un esquema de libre mercado que tiende a equilibrar el papel del sector privado y la intervención estatal. Las medidas básicas —como ya se explicó— se centraron en la reducción arancelaria cuyo fin era reducir las barreras al comercio y evitar sesgos antiexportadores; luego, se persiguió la disciplina fiscal a través del refuerzo del sistema tributario y de priorizar el gasto público.

La propuesta de modificar el sistema cambiario en 1995 fue interesante, ya que un tipo de cambio fijo, con plena convertibilidad o la dolarización,

elimina el riesgo cambiario y disminuye los costos de la intermediación de monedas. Estas medidas se complementarían con el mejoramiento de la infraestructura y la facilitación de un mercado laboral flexible como apoyo del fomento de la inversión nacional y extranjera para aumentar la producción y el empleo, y así lograr un mayor crecimiento.

Pero, en el segundo semestre de 1995, la maquinaria se aflojó y la economía se desaceleró. Los efectos de las fallas en la dirección de la política económica aún se sienten en los primeros meses de 1997. No obstante la recesión, los funcionarios de gobierno, dirigentes gremiales y consultores privados, continúan hablando de "reingeniería", "transformación gerencial", "planificación estratégica", "calidad total", "justo a tiempo" y otros eufemismos, como teorías y fórmulas que impulsan como cañón a las empresas para ingresar al mundo de la globalización, como si unas cuantas charlas y seminarios fueran suficientes para competir en un mundo dominado por grandes consorcios transnacionales.

En El Salvador no estamos bien informados de la amarga realidad de la globalización económica y se divulga como si éste fuera un fenómeno novedoso, surgido en los años noventa; por eso se escuchan frases desesperadas y estereotipadas como: ¡la globalización está a las puertas!, ¡la globalización no espera!, ¡no habrá espacios para espectadores, sólo para víctimas y triunfadores!, ¡la globalización no es una amenaza, puede ser una oportunidad!, ¡visión y aceleración: los cambios de la globalización!

Se habla mucho, también, sobre el "reto" que simboliza para nuestro país insertarse en el

proceso de globalización. Para eso —se dice— la economía deberá tener la mayor apertura posible, lo que significa promover frenéticamente las exportaciones y anular todas las barreras a las importaciones. Pero este proceso no es nada nuevo. EL Salvador y el resto de Centroamérica han sido desde el siglo pasado, de las economías más abiertas del mundo, pues siempre han dependido tanto de las exportaciones como de las importa-

Desde un punto de vista geopolítico y económico, la globalización es la integración en grandes bloques y no es más que la recomposición de las grandes potencias para conservar la hegemonía mundial.

ciones y desde la fundación de la República, nuestra economía se caracterizó por ser agroexportadora, altamente dependiente del sector externo y configurada alrededor de unos pocos productos primarios de exportación, especialmente el café.

Lamentablemente por nuestra estructura económica tan atrasada no se obtuvo mayor provecho de esa apertura y se agravaron los problemas económicos y sociales que aún prevalecen. Pero todo eso ya es historia, la tarea actual es vislumbrar claramente la factibilidad de competir en ese mundo al que hoy se le llama "globalizado".

Desde un punto de vista geopolítico y económico, la globalización es la integración en grandes bloques y no es más que la recomposición de las grandes potencias para conservar la hegemonía mundial. Las grandes potencias han logrado su integración relativamente en poco tiempo, sino véase la experiencia de la Unión Europea, la integración Asiática y últimamente el TLC de Canadá, Estados Unidos y México. En cambio, los países no desarrollados nunca han sido capaces de formar un frente unido ante el mundo industrializado.

El sueño de Bolívar todavía no se hace realidad. Por el contrario, lo que se ha producido es la división de los países no desarrollados en agrupaciones diferenciadas con necesidades distintas. Una de estas agrupaciones está compuesta por países desesperadamente pobres que todavía dependen del trabajo agrícola igual que a principios de siglo.

4.1. Esfuerzo titánico

Para El Salvador, insertarse en el proceso de globalización será un esfuerzo titánico. Debe destacarse que uno de los daños más enormes ocasionados por los doce años de guerra fue el retraso tecnológico. Con la crisis económica se abandonaron los programas pioneros en investigación y desarrollo, se cancelaron o postergaron inversiones para renovar equipo e incorporar nuevas tecnologías y se deterioró la educación superior. El costo ha sido un retroceso significativo en los

sectores agropecuario, industrial y de servicios, ya que ocurrió justamente durante los años en que el progreso en microelectrónica, informática y telecomunicaciones se transformó en factor clave para el avance económico y social.

El desarrollo de nuestra capacidad científica y tecnológica se enfrenta a la limitada disponibilidad de recursos humanos altamente calificados, sobre todo en un sistema universitario en crisis. Para enfrentar ese problema, es preciso iniciar una reforma profunda en la educación universitaria.

En el nuevo entorno de El Salvador, debe superarse el populismo académico y aceptar que la misión básica de la universidad es capacitar para comprender la cambiante realidad del país, satisfacer las crecientes demandas sociales y mejorar la productividad y competitividad.

Aspecto de singular importancia es cómo superar el patrón de comportamiento tradicional del sector empresarial que cree en el principio del menor esfuerzo tecnológico. El proteccionismo excesivo de varios decenios provocó que éste eludiera

Cuanto más incapaces se muestren los gobiernos y las organizaciones gubernamentales ante las presiones de los consorcios transnacionales, más probable será que éstas terminen por eludir a los gobiernos e imponer sus propias reglas en las operaciones de los mercados mundiales

correr riesgos, en particular, los asociados a la innovación tecnológica. Muchos empresarios se han acostumbrado a no competir con mejor calidad y precio; prefieren hacerlo con publicidad, acceso a crédito preferencial y la obtención de subsidios del gobierno, o sea, se habituaron a formas de competencia que exigen poco

o ningún esfuerzo tecnológico, práctica que debe erradicarse para ser más competitivo.

El factor que explica la fragmentación de los países no desarrollados es simplemente el conocimiento, lo cual queda claro en el siguiente planteamiento: una vez que las economías desarrolladas empezaron, en los años cincuenta, a utilizar las computadoras, las tecnologías basadas en la información que generan productos de mayor valor agregado, transfirieron muchas de las antiguas actividades basadas en trabajo manual y menos intensivas en información a países como Corea del Sur, Taiwan y Tailandia, entre otros. En otras palabras, a medida que Europa, Japón y Estados Unidos

progresaban hacia otras formas de creación de riqueza más avanzada, trasladaron a otros países las labores de la industria tradicional. Esto, naturalmente aceleró su industrialización y dejó a los países subdesarrollados sensiblemente rezagados.

El globalismo se ha convertido así en la última fase del industrialismo clásico, mientras que nosotros, anacrónicamente deseamos entrar en esa fase totalmente atrasada.

Pero el sistema globalizado es difícil de penetrar. En un mundo rápidamente cambiante y repleto de alta tecnología, comunicaciones instantáneas, misiles nucleares y armas químicas, y lo más terrible es que está dominado por potentes consorcios transnacionales que desafían el poder de las naciones Estado. Para una muestra puede mencionarse el negocio mundial de los narcóticos, imperio subterráneo que hoy en día tiene más poder y riqueza que muchas naciones. No tiene bandera que ondee en la explanada de las Naciones Unidas, pero tiene mayores ejércitos, redes de información más complejas y servicios diplomáticos más influyentes que los de muchos países.

El poder de un cártel de las drogas para romper, terrorizar y paralizar al gobierno colombiano durante años, desequilibrar su balanza comercial y desestabilizar su estructura bancaria, indica lo que grandes grupos económicos pueden ser capaces de hacer.

4.2. Nacen las megaempresas

La liberalización de las finanzas ha fomentado el nacimiento de unas 600 megaempresas que antes se les denominaba "multinacionales". Ahora este término es anacrónico, pues hasta hace poco, las corporaciones de cobertura mundial pertenecían a una u otra nación, aunque operaban en todo el mundo. IBM era una empresa incuestionablemente estadounidense, pero con el surgimiento de compañías de varios países vinculadas en alianzas mundiales, es difícil determinar su nacionalidad. Ford posee el 25 por ciento de Mazda; Honda fabrica autos en Estados Unidos y los envía a Japón; General Motors es la principal accionista de Isuzu. Es difícil entonces, precisar la nacionalidad de las empresas transnacionales, pues navegan con la bandera de sus clientes, no con la de su país.

Cuanto más incapaces se muestren los gobiernos y las organizaciones gubernamentales ante las



presiones de los consorcios transnacionales, más probable será que éstas terminen por eludir a los gobiernos e imponer sus propias reglas en las operaciones de los mercados mundiales de productos y servicios. Estamos ante la presencia de un significativo cambio de poder de naciones Estado a consorcios transnacionales y para competir dentro de este nuevo sistema económico, de muy poco van a servir las políticas económicas vigentes.

En síntesis, el problema de la globalización es el mismo que el del ajuste. Si un país no entra en el proceso le va peor. Por eso, El Salvador no tiene alternativa al adelantarse en Centroamérica preparándose a participar en el nuevo orden mundial, aunque no sea fácil lograr beneficios inmediatos para el desarrollo económico y social.

5. Conclusiones

La reorientación de la política económica por parte del gobierno de ARENA es ineludible. Dos años pueden considerarse un período apto para materializar un conjunto de acciones concretas que se tienen en proceso. Esto es factible por el poder de decisión que ejercen los funcionarios del área económica en el país. De esta manera (a) la reforma fiscal ya está diseñada e, incluso, su ejecución es apoyada por organismos internacionales; (b) la modernización de la infraestructura para promover la inversión nacional y atraer a la extranjera se facilitará con la privatización de ANTEL, la distribución de energía eléctrica, la reparación y ampliación de la red de carreteras y especialmente con la modernización de los servicios portuarios y aeroportuarios que la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA) también ya tiene planificada;

(c) la modernización aduanera ya está diseñada también por el Ministerio de Hacienda y sólo le faltaría computarizar sus oficinas para facilitar y agilizar los trámites y la recaudación de impuestos.

El mayor combate contra la delincuencia y la corrupción, así como las reformas en el Sistema Judicial, son impostergables para que el gobierno no pierda por completo la credibilidad. La imagen de que tolera la impunidad debe diluirse al ser más enérgico en la aplicación de leyes más drásticas contra esos flagelos.

Por último, aunque el gobierno ya anunció que se preocupará más por la situación social, es necesario que se concreten las acciones que serán realizadas, especialmente para aumentar el empleo y combatir la pobreza extrema. Pero sólo el compromiso no es suficiente: precisa ser un compromiso con un programa óptimo.

En cuanto a la globalización, tanto el sector público como el privado

deben ser más conscientes al vender a los empresarios un panorama idealizado de las oportunidades que ofrece la globalización, pues a la par deben divulgarse los requisitos y los riesgos por enfrentar.

La globalización es como el canto de sirenas que enfrentó Ulises, pero la ventaja de Ulises es que tomó las decisiones antes de oír a las sirenas.

La mejor oportunidad que ofrece la globalización a países como el nuestro está ligada a las posibilidades de incorporar con rapidez y adoptar y difundir a nuestros sectores productivos las tecnologías disponibles internacionalmente, en áreas como la informática, las telecomunicaciones, la

biotecnología y los nuevos materiales (insumos), lo que permitirá reducir la brecha de productividad y competitividad que hoy nos separa de los países industrializados. Asimismo, la globalización puede brindar mejores oportunidades de inversión extranjera y acceso a los mercados, el desarrollo del capital humano y una movilización más racional de nuestros recursos naturales y humanos.

Los riesgos más notorios se vinculan, en primer lugar, con la progresiva pérdida de autonomía en el manejo de nuestras políticas nacionales que trae aparejada la globalización, lo que aumenta nuestra vulnerabilidad. En segundo lugar, están las consecuencias negativas de los rápidos movimientos de capitales especulativos que siguen los altibajos de los centros financieros y bursátiles mundiales.

Existe una realidad de la globalización imposible de ocultar: su capacidad de promover cambios es extraordinaria. La crisis finan-

ciera y económica que sufrió México a finales de 1994, a pesar de que impactó de inmediato el "efecto tequila" en muchos países, no se extendió. La asistencia directa brindada por Estados Unidos y el Fondo Monetario Internacional logró prevenir un problema mayor. Sin embargo, la fuga de capitales privados destinados a inversiones especulativas fue inevitable, lo cual provocó la desaceleración de la economía. Esta crisis mexicana demostró, y con mucha claridad, la interdependencia a nivel regional y mundial como resultado de la globalización financiera. Igualmente, señaló los peligros y la vulnerabilidad para la estabilidad del sistema económico y financiero que esconde este fenómeno.

Estamos ante la presencia
de un significativo cambio de poder
de naciones Estado a consorcios
transnacionales y para competir dentro
de este nuevo sistema económico,
de muy poco van a servir las políticas
económicas vigentes.
