

La realidad económica y las opciones de una política económica alternativa

Los objetivos de las medidas de estabilización —tales como la liberalización de los precios, la eliminación de las barreras no arancelarias, la reducción y uniformización de los aranceles, la flexibilización del mercado de cambio— pretendía detener la profundización de los desequilibrios macroeconómicos, restablecer los precios relativos adecuados y facilitar la reorientación económica (Ministerio de Planificación, *Plan de desarrollo económico social 1989-1994*).

La respuesta de los sectores productivos a las medidas de estabilización y reorientación económica no ha sido la esperada, al menos en términos del dinamismo de la actividad productiva. Entre 1989 y 1995, el sector primario solamente contribuyó al crecimiento de la economía en los años 1990, 1992 y 1995, es decir, únicamente creció en tres de los siete años de ajuste. Por otra parte, esa contribución no explica ni siquiera el 25 por ciento del crecimiento observado en esos años. El sector secundario tuvo un desempeño mejor, ya que contribuyó al crecimiento de la economía todos los años, desde 1989. Sin embargo, el sector servicios es el que más ha contribuido al crecimiento, explicando más de 55 por ciento del crecimiento observado entre 1989 y 1992 y casi el 70 por ciento en 1994. En este sector, el comercio es la actividad más dinámica.

Esta situación preocupa, ya que en 1996 se esperaba que la actividad económica global experimentara una desaceleración. En efecto, el crecimiento del producto interno bruto se proyecta en un 5 por ciento, inferior en un punto porcentual al de 1995. Algunos sectores vinculados a la ex-

pansión del sector financiero, como la construcción y la industria manufacturera, continuarán con la tendencia a la desaceleración que vienen mostrando desde 1992, más concretamente, 1992 para la industrial y 1994 para la construcción.

Es importante reconocer la existencia de un desequilibrio macroeconómico que tiende a profundizarse anualmente, tanto en términos absolutos como relativos. La profundización del creciente déficit comercial indica que el gasto interno de la economía salvadoreña crece en una proporción mayor a la de la producción interna del país. Desde 1988, la absorción ha crecido más aceleradamente que el producto interno bruto, en términos reales y a precios de 1990. Este desequilibrio comercial ha sido cubierto por el considerable flujo de transferencias unilaterales, principalmente la ayuda familiar (o remesas). El influjo constante de estas remesas y la liberalización del comercio ha llevado a que las importaciones crezcan más aceleradamente que las exportaciones. A partir de 1989, las importaciones de bienes y servicios no factoriales han crecido más que las exportaciones, según los datos de la oferta y la demanda final, a precios constantes de 1990.

El análisis de las importaciones nos muestra que las de bienes de consumo han tendido a aumentar su participación a partir de 1989, pasando del 25.6 al 28 por ciento, mientras que la importación de bienes intermedios ha caído del 49.6 al 46.8 por ciento. Las importaciones de bienes de capital han aumentado ligeramente, pero este incremento no es resultado de una participación mayor en la industria manufacturera, ni mucho menos

en la agricultura, ya que, desde 1989, esta última participación ha oscilado alrededor del 0.7 por ciento del total de las importaciones, exceptuando el año de 1993, cuando ascendió al 3.1 por ciento.

El dinamismo de las importaciones de bienes de consumo final es consistente con los datos sobre el consumo de los hogares, donde se registra un crecimiento mucho más acelerado que en el sector público. Ambas tendencias son consistentes con la liberalización económica y el reducido rol asignado al Estado en la economía, así como también con la mayor disponibilidad de recursos externos vía remesas para los hogares salvadoreños.

Otros desequilibrios macroeconómicos importantes —el déficit fiscal y la inflación— han logrado reducirse gradualmente y, por lo tanto, en términos globales, han contribuido a conseguir un nivel aceptable de estabilidad de la economía nacional. Sin embargo, preocupa, en términos de la sostenibilidad de la estabilidad macroeconómica, si la reducción del déficit fiscal será sostenible ante las crecientes necesidades del área social y de la infraestructura económica y social básica. Por ejemplo, los gastos de capital del sector público no financiero aún son inferiores al 5 por ciento del producto interno bruto. Por otro lado, el promedio de lo recaudado vía impuestos todavía es bajo en comparación con la década anterior. Estos aspectos señalan que la estabilidad de los últimos años no está asegurada.

El desequilibrio comercial de El Salvador ha aumentado en términos absolutos y relativos. De un déficit promedio del 6.5 por ciento respecto al producto interno bruto, entre 1985 y 1988, se ha pasado al 14.4 por ciento, entre 1989-1994.

Después de seis años y medio de iniciado el programa de estabilización y ajuste económico es claro que el sector transable de la economía está experimentando problemas serios para rendir los resultados esperados por los planificadores. Las exportaciones, aunque han crecido desde 1990, aún no alcanzan el nivel deseado. En 1977, las exportaciones representaron casi el 34 por ciento del producto interno bruto, mientras que en la actualidad representan el 9 por ciento.

Las exportaciones tradicionales han perdido casi doce puntos porcentuales del total exportado por el país entre 1989 y 1994, al pasar del 51 al 39 por ciento; mientras que las exportaciones no tra-

dicionales hacia el mercado común centroamericano han ganado prácticamente los mismos doce puntos, pasando del 32 al 43 por ciento, en el mismo período. Desafortunadamente, las exportaciones no tradicionales hacia fuera del mercado común centroamericano no han respondido como se esperaba, a pesar de ser éste el centro de los incentivos de la política económica. Su participación en el total de las exportaciones se mantiene alrededor del 18 por ciento.

Este problema de ajuste y estabilización económica, reflejado en el creciente déficit comercial — el 13 por ciento del producto interno bruto en 1989 y el 17 por ciento en 1995—, parece sostenible siempre y cuando se mantenga el flujo de remesas anuales. En 1988-1989, ingresó el 4.1 por ciento del producto interno bruto; pero en 1995, fue el 10 por ciento.

El capital privado y la compra de reservas externas por parte de la banca comercial no representan una tendencia creciente que pudiese estar presionando a favor de este desequilibrio comercial, ya que la cuenta de los errores y las omisio-



nes de la balanza de pagos registra un saldo positivo, pero decreciente a partir de 1990. En este año entró el 4.4 por ciento del producto interno bruto, pero después, el 2.1, el 0.7 y 1.8 por ciento, en los años sucesivos.

El flujo de las remesas está, por lo tanto, condicionando la sostenibilidad de la estabilidad macroeconómica actual. No es este el lugar para considerar la sostenibilidad del flujo de las remesas, pero de acuerdo a las proyecciones de los investigadores y las instituciones internacionales, tiene un carácter menos coyuntural que el capital golondrina. A pesar de ello, es claro que el despeje de la producción interna requiere de algo más que la aplicación acrítica de un modelo de estabilización y ajuste macroeconómico, orientado exclusivamente por consideraciones de eficiencia, en el mejor de los casos, o por criterios discrecionales, los cuales dan prioridad a la regla para que los mecanismos de transmisión del modelo funcionen.

De todo lo anterior se puede concluir que el modelo aplicado a partir de 1989 no es suficiente para dinamizar al sector conductor de la estrategia económica. Por lo tanto, las opciones para una política alternativa en esta segunda parte de los noventa plantean un reto mayor a cualquier partido político que pretenda conducir los destinos económicos del país. Los partidos de oposición tendrán que plantear su paradigma económico y los programas que lo sustentan en esta realidad macroeconómica preocupante así como también en las realidades sectoriales no mencionadas antes —la evasión fiscal, la baja carga fiscal, la regresividad de la estructura tributaria, la inexistencia de un programa oficial de reconversión industrial, la desvinculación de los flujos crediticios con las inversiones de largo plazo y con los sectores que conducen la estrategia, la inexistencia de una política social más allá del efecto del derrame y de una política ambiental para el desarrollo sostenible.

En este contexto, el FMLN da a conocer el documento "El plan del Frente para lograr una economía productiva con desarrollo humano", en el cual recoge las grandes líneas de lo que sería su plan de desarrollo económico y social, en caso de llegar al poder. La validez de esta propuesta debe ser considerada desde la perspectiva de la problemática actual y futura. En este sentido, el diagnóstico del plan, aparte de ser bastante general, es dis-

cutible. No hay referencias a la problemática macro y microeconómica, ni a los problemas estructurales y coyunturales más importantes.

Los programas propuestos en el plan carecen de dimensión temporal. Se afirma que habrá programas para apoyar el agro, la micro, pequeña y mediana empresa, la inversión pública en infraestructura, la sustitución de importaciones, la promoción de las exportaciones, la reconversión industrial del sector transable, la reforma del sistema financiero, pero no se explicita cuándo serán ejecutados estos programas ni los mecanismos por medio de los cuales se ejecutarán.

Tampoco se toma postura ante los problemas estratégicos. Todo es importante y, por lo tanto, no hay prioridades. Al no contar con un diagnóstico básico, se acentúa la ambigüedad sobre las prioridades.

Las políticas planteadas son inconsistentes en muchos casos. Por ejemplo, en el área cambiaria existen tres posturas respecto a la dirección del Banco Central de Reserva: sobrevaloración cambiaria, en cuyo caso el banco actúa incorrectamente; flotación sucia, en cuyo caso el banco procede correctamente y pide los expertos estudiar el asunto, en cuyo caso no se sabe si el banco actúa correcta o incorrectamente. Además, en el área financiera se plantea bajar las tasas de interés. Si el Banco Central de Reserva actúa correctamente en el mercado cambiario, no se debe esperar que las tasas de interés bajen. En cambio si espera que éstas bajen, entonces, existe una contradicción entre los objetivos deseables y los resultados de los mecanismos del mercado en las áreas monetaria y cambiaria.

El plan es contradictorio al plantear un Banco Central de Reserva independiente, por un lado, pero, por el otro, al pide orientar el crédito hacia ciertas actividades productivas, subsidiando tipos de interés por decreto.

La política fiscal se plantea como un instrumento para reasignar recursos, por lo tanto, se le quiere dar carácter redistributivo. Asimismo, promete modificar la poca progresividad del sistema tributario. Pero no especifica qué impuestos serán modificados ni aborda la problemática del gasto público. Es más, tampoco se plantea la necesidad de racionalizarlo; al contrario, se sugiere crear dos ministerios nuevos, el del medio ambiente y el de la mujer.

Si bien el FMLN propone un Estado orientador y conductor, subrayando de suyo la insuficiencia de las funciones de árbitro y subsidiariedad, no especifica quiénes serán los beneficiarios de esa dirección, ni por qué razón, ni cómo se operativizará esa voluntad en el corto, mediano y largo plazo.

Frente a la privatización de los activos públicos, adopta una postura muy ideologizada, oponiéndose a la venta de aquellos activos estratégicos. Sin embargo, en el documento no se dan razones, sino que simplemente se establece la oposición del FMLN. Más adelante, asume acrítica y poco prácticamente el proceso de descentralización y fortalecimiento municipal.

La política social propuesta muestra retrasos importantes. Prevalece el enfoque tradicional sectorializado y desvinculado de la política económica como un todo. Por lo tanto, se propone una política social aislada y desintegrada. No distingue entre lo urgente y lo importante. Desconoce el derecho de la familia. El problema no es la ausencia de leyes, sino que las existentes no se cumplen. Finalmente y para destacar sólo aquello que parece obvio, el planteamiento del FMLN no se diferencia en lo fundamental del actual.

La incongruencia entre la política macroeco-

nómica y la social y sus resultados, la poca sostenibilidad que ofrece el programa de estabilización y reorientación económica así como las inconsistencias de la propuesta del FMLN, hacen pensar que la resolución de los desafíos de la realidad salvadoreña superan las visiones y los ofrecimientos actuales.

En efecto, ni los resultados ni las propuestas satisfacen las expectativas de la sociedad. ¿Será que la realidad es tan difusa que somos incapaces de comprenderla? ¿Es que acaso no hay capacidad propositiva por parte de los agentes sociales? ¿Será quizás que la realidad se interpreta desde posturas ideologizadas y las respuestas se corresponden con ellas, pero no resuelven los problemas de las mayorías populares? Independientemente de las preguntas y de las respuestas que puedan darse, lo cierto es que la realidad es compleja y con grandes desafíos, los cuales exigen no sólo planteamientos mucho más técnicos, sino también una reformulación de los paradigmas que hasta ahora han predominado en las interpretaciones económicas, sociales, culturales y políticas. Una vez resuelto el problema de qué proyecto de nación queremos y podemos elaborar, deberemos proceder a su operativización.

Nicolás Martínez