

# Coyuntura económica de El Salvador 1992

Joaquín Arriola

El Salvador, además de su peculiar coyuntura política e histórica, es un caso muy interesante desde el punto de vista económico. Por tercer año, un gobierno conservador, extremadamente ideologizado en lo económico, se aplica a implementar un programa de ajuste estructural y un programa de estabilización de corte (teóricamente) muy ortodoxo, neoliberal. Sin embargo, El Salvador tiene la característica que lo diferencia de los demás países que aplican programas neoliberales: la restricción externa no existe. En efecto: los programas neoliberales en América Latina se han generalizado bajo la presión de la deuda externa, por tanto de la limitación en el acceso a divisas para enfrentar sus obligaciones externas, lo cual genera un contexto de debilidad para negociar con los acreedores y sus técnicos (FMI, BID y Banco Mundial).

Pero en El Salvador, desde hace unos años, las remesas de los emigrantes sobre todo de Estados Unidos, donde vive aproximadamente el 20% de la población total del país, representan ya un volumen superior a todas las exportaciones. Si a esto le añadimos una cuantiosa ayuda externa, el país se puede permitir unos déficits de balanza comercial, es decir, unos desequilibrios macroeconómicos, que están evitando el enorme coste social que el programa neoliberal tiene en el resto del continente. Es decir, en El Salvador se está aplicando una profunda "reforma estructural" neoliberal (ya se ha cubierto más del 80% del programa de ajuste estructural), sin que la población tenga que sufrir el impacto de las medidas de estabilización fondomonetaristas, que suele preceder en otros países a la aplicación de la reforma bancomundialista.

Los indicadores de utilización de la capacidad muestran en 1992 una mejoría, lo cual significa una mejora en la tasa de ganancia. Mejora de la rentabilidad del capital que, como se verá por los indicadores macroeconómicos, entre los que destaca la acentuación del deterioro de los desequilibrios presupuestario y de comercio externo, y el fracaso de la reforma fiscal, apuntan a una quiebra profunda del modelo.

La consecuencia es evidente: en un contexto privilegiado, de estabilización sin austeridad (o de importantes desequilibrios, pero sostenibles) y por tanto de ajuste estructural sin coste social, la estrategia quiebra precisamente por las características estructurales que contribuye a acentuar: la dependencia del ahorro externo, el carácter pro-financiero y antiproductivo, la preponderancia de la burguesía compradora y del capital rentista frente al capital productivo.

### **1. La coyuntura macroeconómica**

Las variables macroeconómicas más importantes son la inversión en bienes de capital (medida por la formación bruta de capital fijo, FBCF) y la variación en el número de asalariados y de las rentas salariales.

La inversión lo es por dos razones: en primer lugar es el componente del producto que presenta mayores márgenes de variación en función de la coyuntura, siendo por tanto el principal indicador que modifica la tasa de crecimiento y la principal señal de la tendencia de la coyuntura, y en segundo lugar, porque es el único componente del producto que garantiza la proyección del crecimiento de la coyuntura hacia el mediano y largo plazo, es decir, es lo que podríamos llamar "estabilizador del crecimiento".

El empleo y las rentas salariales tienen una importancia fundamental en los países de la región centroamericana ya que, debido a su bajo nivel en general, presentan dentro del consumo privado una propensión marginal al consumo de mercancías de origen doméstico más elevada que las otras rentas (las ganancias especialmente, porque las rentas campesinas representan una proporción menos significativa dentro del consumo total, aunque puedan presentar una propensión al consumo doméstico aun mayor que los salarios). Dicho de otro modo, el consumo basado en las rentas salariales tiene un efecto estabilizador que no posee el consumo basado en las otras rentas (salvo las rentas campesinas).

Por tanto, un crecimiento del consumo basado en las rentas salariales, sobre todo si es el resultado de una expansión del número de empleos más que de un aumento de los niveles salariales, garantiza unas

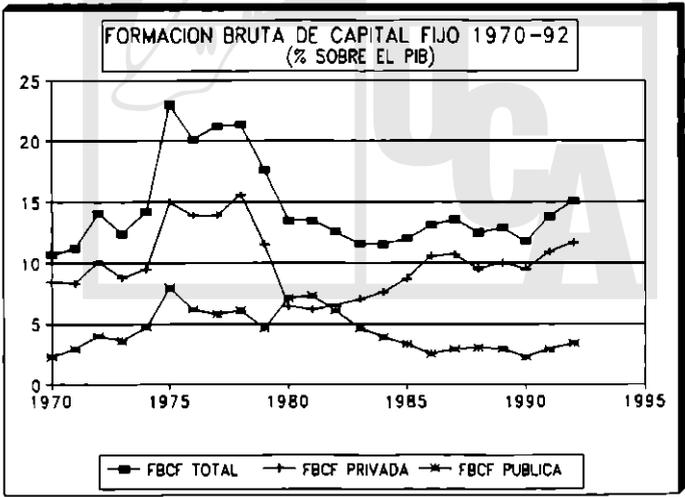
expectativas empresariales mejores y por tanto un crecimiento sostenido en la producción doméstica.

### 1.1. La Inversión

La FBCF (indicador relativo de la inversión en bienes de equipo: nuevo y de reposición) es pues el indicador fundamental de la acumulación o el crecimiento sostenible, es decir, apoyado en los factores internos de la economía.

Un rápido análisis de la inversión en los países que han experimentado largos períodos de crecimiento y de transformación estructural (los países desarrollados en los años 50 y 60, los países de industrialización acelerada en los años 60 y 70 en Asia y Latinoamérica), nos permite afirmar que el nivel mínimo de FBCF que se requiere para un crecimiento sostenible con transformación productiva se sitúa, dependiendo de la composición del capital, de su edad y del ciclo tecnológico, entre un 20% y un 30% del PIB.

En El Salvador, desde 1970, solo en los años 1975-78 se alcanzó un nivel de inversión que se situaba en el mínimo para hablar de crecimiento internamente sostenible. El resto de los años en las dos décadas pasadas, los niveles de inversión tanto pública como privada no permiten un desarrollo de las fuerzas productivas, y en algunas ocasiones, difícilmente permiten la simple reposición del capital (que no aparece como una restricción muy fuerte por los bajos niveles de utilización de la capacidad instalada): entre 1970-89, la relación I/PIB se situó en un 14.2%, siendo un 9.9% la inversión privada, y un 4.7% la pública.



La gestión neoliberal no ha sido capaz de modificar la tendencia estructural a la subinversión, ya que la FBCF solo representó un 11.8% y un 13.8% del PIB en 1990 y 1991, mientras que en 1992, se ha observado una mayor utilización de la capacidad instalada, consecuencia del incremento de la demanda de consumo, pero sin que ello se haya traducido en un aumento significativo de la inversión a medio y largo plazo.

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

Y esta va a ser la característica fundamental del modelo, que podemos calificar, en palabras de Peter Marchetti, de "estrategia de generación de ahorro externo". Lo significativo es que el ajuste neoliberal tiende a exacerbar estas características rentistas del patrón de acumulación, aun aquí, donde la "sobrefinancionalización" de la economía no está siendo exigida por el servicio de la deuda externa, por la restricción externa.

## **1.2. El empleo**

El empleo rural de temporada ha continuado su disminución, hasta situarse por debajo del 20% de la PEA agrícola, según estimaciones preliminares, frente al 60% que se enrolaba a principios de los 80 en las actividades agrícolas de exportación. La población ocupada en la temporada actual se ha situado en torno a las 230.000 personas.

Aunque el GOES afirma que en 1992 se han creado 19.400 empleos en las áreas rurales y urbanas pobres, la carencia de estadísticas en materia de empleo es absoluta. Por tanto, las afirmaciones sobre su evolución tienen que ser indirectas, pero todo apunta a que el año pasado aumentó el empleo urbano, por una parte como consecuencia inevitable del crecimiento del PIB. Pero también se deduce de algunos indicadores indirectos, como es las ofertas de trabajo doméstico en el área metropolitana: a principios de año, las ofertas de trabajo eran por unos salarios de 300-350 colones, mientras que a finales de año, los salarios

de las empleadas domésticas se han elevado a los 400-450 colones, síntoma de escasez de demanda de trabajo en el sector.

### **1.3. Los salarios**

Los salarios industriales y de servicios de la fuerza de trabajo no cualificada o poco cualificada (nivel máximo de bachillerato) fluctúan entre el mínimo de 600 colones en las zonas urbanas departamentales y el de 850 colones en la zona metropolitana de San Salvador, y los 1.500 colones, con una reducida proporción de los trabajadores ganando hasta 2.500 colones, y una mayoría de asalariados (fundamentalmente empleadas domésticas, asalariados rurales y asalariados del sector informal), ganando por debajo del mínimo legal (con salarios que fluctúan entre 250 y 500 colones).

En agosto se dio un decreto de modificación de salarios mínimos, que elevó el salario mínimo en el área metropolitana de 23.5 hasta 27.5 colones diarios, y de 22.5 a 26.5 colones en otros municipios. Pero este aumento fue absorbido exclusivamente por el alza de precios del período septiembre-diciembre. El aumento del 15% de los salarios desapareció en términos reales con el alza de precios del 16% en el último cuatrimestre. Hay que señalar que los salarios de cosecha no se han modificado desde 1990 (19.5 colones/día en el café y 16.2 colones en la caña y 14.5 en el algodón), compensando el aumento de la tasa de explotación la caída de los excedentes empresariales en los cultivos de exportación. Si sabemos que en torno a un cuarto de millón de trabajadores dependen de los salarios de temporada para su acceso a los bienes de consumo mercantiles, se deduce que su capacidad adquisitiva se ha reducido considerablemente en los últimos años.

Por tanto el deterioro de los salarios reales ha sido muy elevado en el año 1992, (con excepción del servicio doméstico) deterioro que de ningún modo ha podido ser compensado con el incremento en el volumen de empleo, lo cual nos lleva a pensar que la participación de los salarios en el PIB se han reducido aun más desde la implantación de la política neoliberal de ARENA.

### **1.4. La producción**

El crecimiento del PIB en los últimos años se ha basado esencialmente en la demanda de consumo. El consumo privado representó en 1991 el 87.5% del PIB, y el consumo público el 11% mientras que la inversión solo representó el 13.8%. La evolución en 1992, con un incremento del 4.6% en el PIB, pero un aumento del 14.7% en las importaciones, por una reducción del 0.7% en las exportaciones, un incremento

del 11.8% en las remesas, y un aumento de la inversión pública de un 41.3%, nos indica claramente que el aumento del PIB se basa en un nuevo tirón de la demanda de consumo, a partir del incremento de las remesas y del gasto público asociado a los programas de compensación y de reconstrucción nacional.

La economía salvadoreña vive una profunda crisis productiva o de oferta, disimulada detrás de la demanda generada con el uso de los recursos externos. Así, la grave crisis agropecuaria, tanto en precios internacionales como en producción de granos básicos, no se traslada a la ciudad, que vive de los factores externos.

El crecimiento de la producción agropecuaria en 1992 no es un indicador de buena salud del sector, porque obedece a factores coyunturales (compensación por la mala cosecha del año pasado debida a la sequía, aumento de la superficie cultivada en 45.000 manzanas, por las condiciones de paz del país): entre 1989 y 1992, la producción agrícola solo ha aumentado un 3.6% del año, porcentaje que, considerado la expansión demográfica y del suelo cultivado, representa una evolución negativa de la productividad agrícola.

El sector más dinámico en los últimos años es la construcción (10.1% y 12% de crecimiento en 1991 y 1992), lo cual indica de nuevo el peso determinante de las remesas y la ayuda en la economía del país: expansión de zonas comerciales y residencias de 25-30.000 dólares, y de residencias populares de 8-10.000 dólares, subsidiadas por la AID y otras agencias de cooperación.

De rebote, la expansión de la actividad industrial se centra en las industrias alimentarias, bebidas y tabaco, y en las suministradoras de insumos para la construcción.

#### Tasa de crecimiento de los componentes del PIB (%)

	1989	1990	1991	1992
PIB	1.1	3.4	3.5	4.6
Agropecuario	0.5	7.4	-0.1	6.7
Industria	2.5	3.0	4.9	6.0
Construcción	3.6	-12.8	10.1	12.0
Comercio	3.4	3.1	4.2	4.2
Servicios personales	1.5	1.8	3.8	3.8

Fuente: GOES, Miplan

Significativamente, la actividad más dinámica en los últimos años, pero que suele estar excluida de las cifras oficiales, por no formar parte de la economía nacional en su sentido pleno, es la actividad de la maquila. Solo en la Zona franca de San Bartolo (única en operación, con 14 empresas), las "exportaciones" (y por tanto la producción, pues toda producción es exportada en las zonas francas) sobrepasan los 75 millones de dólares, con una tasa de crecimiento anual de la producción total de la zona desde 1977 del 18.8%, y un aumento de las exportaciones por empresa del 10.8% anual entre 1977 y 1990. A estas 14 plantas de exportación hay que agregarle las más de 120 fábricas maquiladoras que poseen estatuto de recinto fiscal en el país (es decir, de producción íntegramente para la exportación), en más de un 80% pertenecientes al sector de la confección. Este fenómeno es un auténtico proceso de pérdida de cultura industrial, por cuanto muchas de estas maquiladoras son antiguas industrias textiles nacionales, ahora reconvertidas en plantas de ensamblaje subcontratadas

En definitiva, el crecimiento del PIB no se debe a un proceso dinámico de desarrollo de las fuerzas productivas, sino a factores externos que tornan al crecimiento de la economía sumamente vulnerable a factores incontrolables, como el clima y las transferencias unilaterales.

## **1.5. El sector exterior**

### **1.5.1. La balanza comercial**

La característica más significativa de la balanza comercial, desde 1990, es la tendencia acelerada al incremento del déficit. Esto es resultado, por una parte, del deterioro de los términos de intercambio para el café, que continúa siendo el motor de las exportaciones: 45% de los ingresos por exportaciones en 1990, 38% en 1991.

Por otro lado, las importaciones están creciendo a un ritmo muy acelerado, aproximadamente unos 200 millones de dólares al año, desde 1989. Los crecimientos más espectaculares se han producido en los bienes de consumo duradero: (el material de transporte pasó de ser el 7.4% de las importaciones totales en 1990 a más del 12% en 1992, los aparatos eléctricos, han pasado en dos años del 4% de las importaciones a cerca del 7%), y los alimentos (del 6.5% al 10%) especialmente el trigo, que como consecuencia del cambio en la dieta alimentaria, ha pasado en dos años del 1.1% de las importaciones al 3.5%. Los abonos también han multiplicado por cuatro su peso en las importaciones (el 0.4% al 1.6%), consecuencia de la finalización de la guerra y la ampliación de la superficie de cultivo.

Como consecuencia, en 1992 se ha tenido un déficit comercial de unos 1092 millones de dólares. Los ingresos por exportaciones, que serán este año inferiores a los de 1988, mientras que las importaciones habrán aumentado más de un 60% respecto a aquel año.



### 1.5.2. La balanza por cuenta corriente

La mala situación de la balanza por cuenta corriente, además de por el serio deterioro de la balanza comercial se ve agravado por la repatriación de utilidades de las empresas multinacionales, que alcanza la cifra de 150 millones de dólares (142,7 millones en 1990), con un déficit en el capítulo de unos 125 millones al año, desde la llegada de Arena al gobierno, un incremento de unos 10 millones respecto a la situación en los años inmediatamente anteriores.

En los años 80 el déficit de la balanza por cuenta corriente era compensada por las transferencias unilaterales, que aun en 1988 daba un saldo de balanza por cuenta corriente positivo en 25 millones de dólares. Una característica del actual período de gobierno es haber deteriorado la situación a tal punto que el saldo se ha vuelto negativo: -184 millones en 1989, -135 millones en 1990 y -118 millones en 1991. El saldo negativo de la balanza por cuenta corriente ha disminuido todavía en 1992, gracias a la contribución de la ayuda internacional.

### 1.5.2.1. Las remesas

Las remesas de emigrantes, que en 1992 alcanzaron los 718 millones de dólares, se ha convertido en el factor estabilizador de la balanza por cuenta corriente más importante a medio plazo. Las remesas representan cerca del 7% del PIB, y si en 1991 representaron el 67% de las exportaciones, en 1992 alcanzaron el 123% de las exportaciones.

Ciertamente las remesas juegan un papel económico que va más allá de la simple contabilidad externa: son la principal inyección de fondos en el consumo de los trabajadores, por cuanto una estimación grosera del volumen de los salarios, nos hace pensar que estos representan entre 650 y 700 millones de dólares. Por tanto las remesas prácticamente duplican la capacidad adquisitiva de los trabajadores en su conjunto, especialmente de los sectores de bajos ingresos: el 61% de las familias receptoras de remesas tienen unos ingresos mensuales inferiores a 2.000 colones, y el 38% inferiores a 1.000 colones mensuales.

Las remesas están contribuyendo a un acelerado cambio en los patrones de consumo (los rubros de importación más dinámicos son el trigo, aparatos electrodomésticos y los vehículos automóviles, las cadenas de hamburguesas se han multiplicado de forma impresionante en los últimos tres años), y a un aumento de la urbanización, lo mismo que a un proceso de desculturalización creciente (es sintomático el cambio en los usos de vestuario de la población, cada vez más asimilados a los estilos de los emigrantes en L.A., o el auge de la música rock de origen norteamericano incluso en zonas rurales).

### 1.5.3. La situación general de balanza de pagos

La balanza de pagos no se presenta como una restricción de corto plazo a la política neoliberal y sus resultados, porque el deterioro comercial es compensado por las transferencias unilaterales (ayuda y remesas). Pero el agravamiento de la balanza comercial ha sido tan acentuado en los últimos tres años, que el gobierno ha tenido que acudir al endeudamiento externo (más de 200 millones de dólares en 1991) para compensar vía balanza de capitales el saldo de la balanza de pagos global.

Las medidas de fomento de repatriación de capitales por la vía de mejorar la rentabilidad de los depósitos bancarios, se ha mostrado como una política extremadamente volátil: si los pasivos bancarios a largo plazo representaron unas entradas 115 y de 106 millones de dólares en 1989 y 1990 (frente a solo 7 millones en 1987-88), en 1991 las salidas fueron de 169 millones, con lo cual el saldo de los tres años se sitúa en

unos escasos 18 millones de dólares, a falta de información sobre el saldo correspondiente a 1992.

En definitiva, la situación descrita augura que el déficit externo será una de las cargas y restricciones más importantes que se legará al próximo gobierno que surja tras las elecciones de 1994, y es la demostración del fracaso de la estrategia neoliberal de fomento de exportaciones, incapaz de modificar estructuralmente la debilidad externa de la economía salvadoreña.

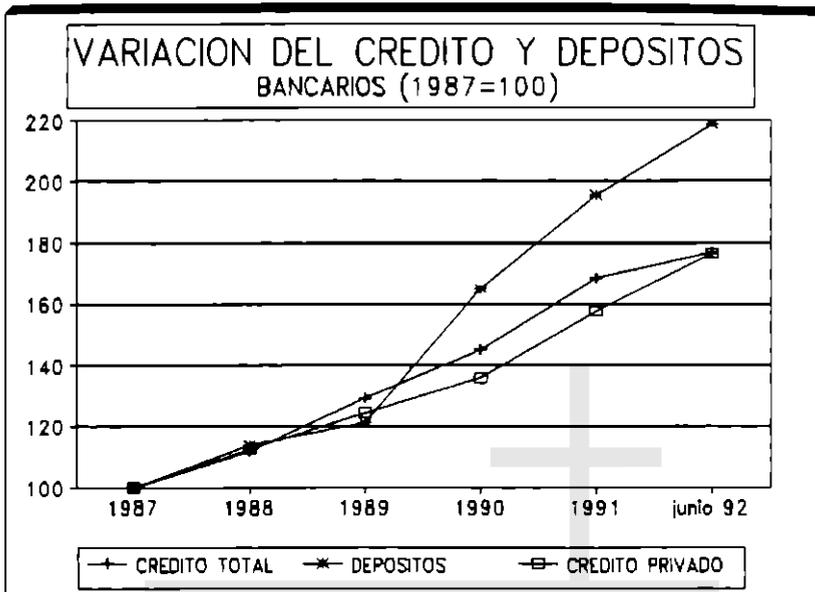
## **1.6. La situación monetaria**

El BCR implementó en noviembre unas medidas de drenaje de liquidez del sistema financiero que fueron duramente contestadas por los gremios empresariales. El argumento del organismo gubernamental se basó en considerar que la economía estaba sufriendo un exceso de liquidez, como consecuencia de la financiación de la expansión del gasto público orientado a cumplir los acuerdos de paz y el programa de reconstrucción, y que ese exceso de liquidez estaba favoreciendo la especulación cambiaria.

En realidad como se puede observar en el siguiente gráfico, los datos lo que muestran es un espectacular crecimiento de los depósitos bancarios, desde la llegada de Arena al gobierno, tendencia que se acelera en 1992, sin que el crédito siga un crecimiento paralelo. Además, el crecimiento del crédito se debió casi todo a créditos para consumo, especialmente el crédito al sector público que es el que más ha crecido en los años de gestión de Arena, y crédito al consumo, gastado en la adquisición de viviendas y bienes de consumo duradero importados (especialmente automóviles), lo cual contribuyó sustancialmente al deterioro de la balanza comercial señalado más arriba.

Por tanto, lo que cabe deducir es que la situación financiera del sistema bancario se deterioró significativamente en el año 1992, ante un enorme crecimiento del pasivo sin posibilidades correlativas de incremento del activo. Y esta situación resultaba políticamente inaceptable al gobierno, recién cumplido el proceso de privatización bancaria.

La especulación contra la divisa que también se dio en el último trimestre del año se debió más bien al control oligopólico de las casas de cambio por parte de miembros del grupo económico financiero de Cristiani, que acapararon las divisas con objeto de elevar el tipo de cambio y obtener una ganancia especulativa, evitando al mismo tiempo que la entrada pasiva de dólares en ocasión de las fiestas navideñas significase una reducción del tipo de cambio por debajo del precio pagado en los meses previos por la divisa estadounidense.



Resolver esta situación le costó al BCR (presidido por otro miembro del grupo Cristiani, Roberto Orellana Milla, y que cuenta como entre sus directores propietarios a Ricardo Hill, y entre sus asesores a Roberto Llach Hill) unos 50 millones de dólares, que fueron lanzados al mercado —es decir, a las casas de cambio controladas por el mismo grupo económico— para frenar el deterioro del tipo de cambio.

El año 1992 terminó con un congelamiento de todas las líneas de crédito en el sistema bancario, con excepción del crédito agrícola y las líneas de crédito para la micro y pequeña empresa.

Las medidas de reducción de liquidez parecen más orientadas, en la perspectiva monetarista del gobierno, a provocar una reducción de la masa monetaria con el objetivo de reducir el consumo, como mecanismo para reducir el aumento disparado de la inflación a partir de septiembre, con tasas superiores al 4% mensual, e intentar frenar la tendencia al aumento del déficit comercial.

## 1.7. Otros desequilibrios financieros

### 1.7.1. Inflación

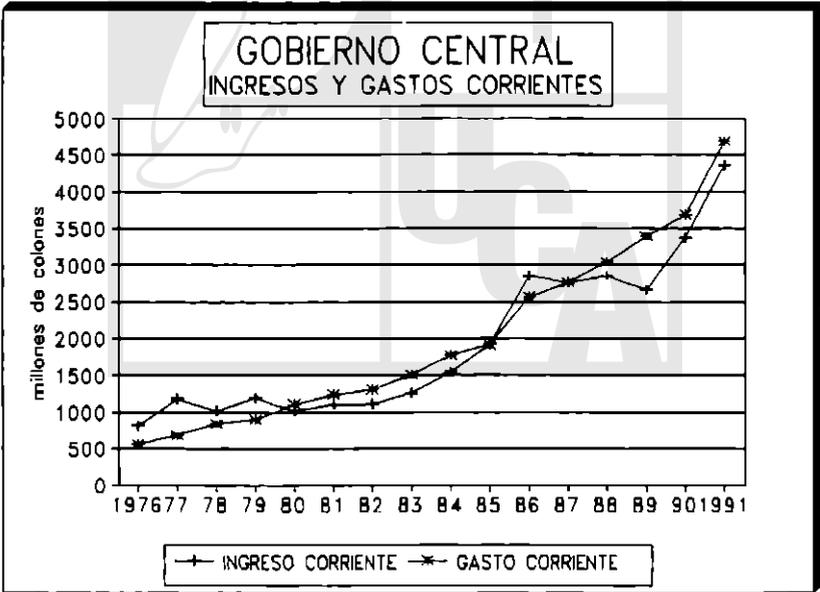
En efecto: las previsiones del GOES a finales de 1991, de lograr un

aumento de los precios en el año recién terminado inferior al 8.5%, se han visto truncadas por el espectacular incremento de los precios en el último cuatrimestre del año, aumento vinculado a la especulación comercial en torno a la aplicación del IVA, y a las alzas de los costes de producción derivada de los aumentos en los precios de los servicios básicos, la gasolina y el transporte, aplicados también a partir de septiembre. Como resultado de esta situación, el índice de precios refleja una variación anual superior al 23%, superior en 7-9 puntos a la que existía al finalizar la década de los 80.

**1.7.2. Déficit fiscal**

Uno de los resultados más perniciosos de la política del actual gobierno es su incapacidad para controlar el déficit público, que alcanzó en el año recién terminado los 1918 millones de colones. El deterioro de las finanzas públicas ha llegado al punto que el ahorro corriente muestra una tendencia negativa, más acusada en los últimos tres años que en cualquier período de los últimos tres lustros, como se puede comprobar en el gráfico siguiente.

El desahorro del gobierno central, que se había controlado en los últimos años de la década pasada, hasta obtener valores positivos en 1988 (1.4% del PIB), se deteriora aceleradamente con el gobierno de



Arena, cuyo desahorro representa el 2.3% del PIB en 1989, 0.8% en 1990 y 0.7% en 1991.

La situación es aun más grave si se considera el superávit o déficit financiero global, del gobierno central, que habiéndose mantenido en torno a los 300 millones de colones desde 1986, se dispara en 1989 hasta los 1050 millones de colones. Desde 1989 las utilidades de las empresas públicas autónomas se reducen a cero, con lo cual el estado consolidado de las cuentas del sector público, tradicionalmente aliviadas por los resultados de las autónomas, se agravan aun más respecto a los resultados particulares del gobierno central.

En el período enero-junio de 1992 el ahorro corriente ha sido solo el 41% del obtenido en igual período de 1991, con lo cual, previsiblemente el resultado a final de año haya sido un deterioro sustancial de las cuentas del sector público, pues el déficit financiero global, excluidas donaciones, había aumentado en el período señalado un 125% respecto a igual período del año anterior.

La incapacidad política del GOES para elevar sustancialmente la recaudación fiscal, es la principal causa del desequilibrio financiero, que en cualquier caso se presenta como menos grave que el desequilibrio externo, y más dependiente de variables políticas (voluntad y capacidad de elevar la reducida recaudación tributaria), que económicas.

### **1.7.3. Deuda externa**

La deuda externa pasó de 2.73 millones de dólares en 1991 a 2.76 millones en 1992: un incremento del 9.8%, muy por encima del 4.6% de crecimiento del PIB, lo cual habla de un deterioro en materia de endeudamiento externo en el año recién finalizado. La deuda externa actual representa casi cuatro años de exportaciones, y alcanza el 38.2% del PIB.

La voluntad manifestada por el gobierno de cubrir el déficit fiscal acudiendo al endeudamiento externo aumentará aun más el nivel de la deuda externa, pero resulta coherente con la situación relativa de las diferentes áreas: acudir al mercado interno para financiar el déficit fiscal, tendría que hacerse elevando las tasas de interés y forzando una recesión, mientras que la situación de balanza de pagos, por la vía de las transferencias unilaterales (donaciones y remesas) permite garantizar en el corto plazo una situación de credibilidad ante los financiadores externos. El anuncio del gobierno norteamericano de que condonaría 464 millones de dólares de la deuda bilateral de El Salvador con los EE.UU. (un tercio del total), como "regalo" por la finalización del conflicto armado, refuerza esta orientación.

## 2. Política de ajuste estructural

El estudio de la lógica social de las políticas de ajuste estructural (PAE) se suele dejar fuera de los análisis tecnocráticos dominantes. Hay que entender que el PAE es una *Estrategia anticrisis*, que parte de un diagnóstico y propone un remedio que responden a una óptica de *clase* específica:

El diagnóstico considera al *estado* y a los *trabajadores* como los responsables de la crisis económica. En la visión neoliberal, los trabajadores, con su poder dentro de las empresas, redujeron el crecimiento de la productividad hasta el punto de que los incrementos salariales fueron mayores que los de productividad a principios de los '70. Además, con su poder en la sociedad, lograron, con el apoyo de políticos populistas que solo pensaban en los votos, unos gastos sociales por parte del Estado que lo llevó a la crisis fiscal.

El objetivo de la estrategia es *incrementar la tasa de ganancias* del capital, y para ello se proponen dos medidas: reducir el Estado "económico" y reducir el poder de los trabajadores. Y de paso, ante la "irresponsabilidad" de políticos y trabajadores, incrementar el poder de los capitalistas, los únicos que piensan en la ganancia, que es el único criterio de valor en una economía mercantil.

Las actividades del Estado susceptibles de ser objeto de valorización por el capital privado, serán objeto de *privatización*, y las no valorizables, serán recortadas, reduciendo así tanto los ingresos (de las empresas públicas) como los gastos (de inversión y sociales).

El poder de los trabajadores se reduce dentro de las empresas, con el aumento del desempleo a partir de la automatización creciente de los procesos, y el ataque a la organización sindical. Su poder social se reduce, logrando mediante la conveniente campaña de manipulación ideológica a gran escala, un aumento del individualismo y de las actitudes favorables a los partidos conservadores.

### 2.1. Política comercial

Desde un principio, el gobierno de Arena adoptó una rápida reducción arancelaria. En el primer mes de gobierno se redujo el techo del 290% al 50% y se elevó al piso del 0% al 5%, las categorías arancelarias se redujeron de 25 a 7. En 1992 se redujo el techo al 20%, pero el piso no se ha elevado, pese a las reiteradas demandas en ese sentido del BID y el Banco Mundial.

Los aranceles a la exportación han desaparecido, con la reforma que se introdujo al impuesto sobre el café.

Con la última reforma de este impuesto decretada por Arena, en octubre de 1991, por los primeros 45 dólares el quintal no se paga impuesto, y por encima de ese precio, se pagan 30 centavos por cada dólar. En 1992 el precio cayó por debajo de los 60 dólares el quintal. Con lo cual, el impuesto:

$$60-45 = 15 \times 30\% = 4.5$$

se redujo a casi nada, ante la caída del volumen físico exportado por la decisión de los exportadores de acumular inventarios a la espera de una mejora en el precio internacional del café.

Si a esto se le añade el fondo de estabilización 45 millones de dólares aprobado por la Asamblea Legislativa, para que los cafetaleros hagan frente a la deuda bancaria (evitando una nueva mora en el sistema financiero recién privatizado) y al pago a los beneficiadores (que acaparan junto a exportadores la parte más sustancial del excedente), se comprueba una vez más el peso de la oligarquía tradicional en el aparato político (pensemos que a los cañeros, constituidos en gran medida por cooperativas se les calificó por voceros del gobierno como "agitadores políticos" cuando pedían un tratamiento más ventajoso en materia de precios de intervención).

## **2.2. Privatización**

Con la privatización de tres bancos casi se ha completado la privatización de la banca, que fuera diseñada y decidida en el domicilio del Presidente de la República, en un esquema de reparto de los activos entre los principales grupos económicos del país.

La privatización de los activos más apetecidos por el capital transnacional (telecomunicaciones y energía) se está implementando, en el primer caso, sin clara conciencia por parte de los sectores populares, por la vía de la concesión de permisos (comunicaciones internacionales) a diversas multinacionales (MSI, ATT) y de los contratos de compras. En el caso de la energía, la estructura de precios todavía nos hace completamente rentable desde el punto de vista financiero el servicio, aunque está prevista la privatización de la producción de energía en determinadas áreas del país y de las agencias distribuidoras.

## **2.3. El fracaso de la reforma fiscal**

Uno de los componentes esenciales de las políticas de ajuste estructural es la reforma fiscal. La Reforma Fiscal no se puede interpretar

tomando cada impuesto de forma aislada, ni siquiera analizando todo el sistema impositivo como un conjunto cerrado, pues la reforma de los ingresos está íntimamente conectada con la reforma del gasto: son parte del mismo paquete, cuya lógica solo se puede entender viendo ambas caras de la reforma.

El tratamiento de la cuestión fiscal en los países desarrollados no es ajena a estos cambios sociales y políticos. Entre los años 1975 y 1981, la concepción dominante entre los economistas va a modificarse profundamente. Antes de esa fecha, en un período de crecimiento más o menos estable, el aumento del gasto público, dedicado a crear infraestructuras y gasto social, se veía como positivo, favorecedor de las condiciones de valorización del capital privado. A partir de 1975, el crecimiento se reduce, y el Estado se dedica cada vez más a gastos improductivos: pago de pensiones y subsidios a los desempleados y a actividades productivas como las comunicaciones, que se vuelven un objetivo tentador para el capital privado, necesitando de nuevos espacios de valorización ante la crisis de muchas actividades tradicionales (siderurgia, construcción naval, automóvil, etc.).

Esta nueva situación significará un cambio en la lógica fiscal: los impuestos directos, que antes se veían como favorecedores de la redistribución de la riqueza, ceden terreno, y ahora se consideran desalentadores para la inversión y el crecimiento. Los impuestos indirectos sobre todo los impuestos al consumo se verán ahora más positivamente porque se considera que inciden menos negativamente sobre el ahorro y la inversión.

En América Latina, una diferencia estructural con los países desarrollados viene dada por el menor peso económico y social relativo de los trabajadores asalariados y de los capitalistas privados. En consecuencia, el PAE aplicado en Latinoamérica considera que el origen de todos los males se encuentra en el Estado, en tanto este ha jugado en las décadas pasadas un papel de "suplencia" frente al capital, y las políticas públicas han determinado el patrón de acumulación de un modo más determinante que en los países desarrollados.

Además, los agentes internacionales tienen un papel preponderante tanto en la orientación como en la implementación de los PAE en América Latina: los organismos multilaterales de financiación (especialmente FMI, Banco Mundial y BID) se convierten en diseñadores de la política económica en sustitución de los gobiernos, y las multinacionales —públicas y privadas— presionan por la privatización del patrimonio social y empresarial de los Estados.

El IVA es el impuesto ideal para la lógica del ajuste: impuesto al consumo, que no pagan las empresas sino los ciudadanos consumidores, y cuya recaudación facilita el control fiscal de las actividades económicas (el Estado neoliberalizado es mucho más controlador que el anterior).

La reforma fiscal que se ha llevado a cabo en El Salvador es la aplicación directa, sin adaptación a las condiciones reales del país, de la política fiscal neoliberal. Los problemas fiscales del país derivan de una escasa carga tributaria, una elevada evasión, un excesivo peso de los impuestos indirectos, y el reducido número de contribuyentes potenciales directos. Para estos problemas, no hay análisis ni respuestas, teóricas ni prácticas, en los documentos del gobierno, de Arena o de la AID.

El IVA es generalmente un impuesto que se aplica para pasar de una estructura impositiva centrada en la renta a una centrada fundamentalmente en el consumo. Pero el impuesto que viene a sustituir —el Timbre— ya era un impuesto al consumo. Como el consumo constituye una base fiscal más reducida que la renta, es evidente que los actuales gobernantes del país no están pensando en resolver los problemas reales de la estructura tributaria salvadoreña. La óptica de clase con la que se está realizando la reforma fiscal responde a los intereses de los sectores dominantes del gran capital. Además de la implantación del IVA, el gobierno no ha realizado otras medidas de gran importancia: se han reducido a menos de la mitad las tasas impositivas en el impuesto de la renta, especialmente las de las personas con elevados ingresos. A las personas jurídicas (impuesto de sociedades), se ha reducido la tasa para aquellas empresas de más de 900.000 colones, y se ha elevado la tasa a las empresas con una cifra de negocios inferior a esa cantidad. Es decir, se han reducido las tasas a 330 grandes empresas, y a cambio se le han incrementado a 9000 medianas y pequeñas empresas. Además, el GOES cedió a las presiones del gran capital, y no aprobó la inclusión en el código penal del delito fiscal.

La lectura más inmediata que se deduce de lo anterior, en coherencia con la orientación prooligárquica del GOES, es que este espera incrementar la recaudación fiscal a través del IVA a partir de la fiscalización de las medianas y grandes empresas, pero que este mayor control no significará una mayor recaudación del impuesto a la renta de las personas físicas y jurídicas aplicado a las grandes fortunas, pues el mayor control se compensa con la enorme reducción de las tasas. Aun así se facilita siempre la evasión al no existir el delito fiscal. Lo único que se le va a pedir a las empresas, por tanto, es que recauden el IVA —que no pagan ellas, sino los consumidores.

La reforma fiscal contribuirá a incrementar los ingresos fiscales del Estado, pero siempre en una medida insuficiente para lo requerido por una política de desarrollo efectivo. La estructura fiscal, que responde a un diseño coherentemente capitalista de la política fiscal, no va a reducir en absoluto la incoherencia económica y social. Cuando solamente el 40% de la riqueza nacional corresponde a los trabajadores asalariados, frente a un 60% de rentas no salariales (30% de utilidades), la estructura fiscal, si descansa sobre el consumo, retringe la base fiscal a poco más de la mitad de la riqueza nacional, quedando casi el 50% del PIB fuera del alcance del fisco (pues las rentas que se transforman en consumo son las salariales, y las no salariales en gran medida se ahorran, se invierten o se consumen en el exterior).

El incremento de los precios experimentado en los últimos meses del año es principalmente consecuencia de los empresarios distribuidores, que lograron una ganancia especulativa incrementando los precios, cuando teóricamente el impacto marginal del IVA sobre los costes iba a ser mínimo, cuando no negativo. La decisión del BCR de retirar liquidez del sistema, es una medida propia de la ortodoxia neoliberal para reducir el incremento de los precios, pero el coste que lleva aparejado en términos de fomentar la recesión será mucho mayor que el beneficio de contención de los incrementos de precios, pues el origen de la aceleración de la inflación no se encuentra en un exceso de liquidez, sino en el elevado grado de colusión presente en los mercados de bienes y servicios, en el control oligopólico de los precios por parte de los oferentes.

La reforma fiscal ha sido por tanto un rotundo *fracaso*, al reducir los ingresos por impuestos directos y por los impuestos sobre el comercio exterior, al seguir facilitando un elevadísimo fraude fiscal, y al haber implantado un impuesto que, al no haber actuado previamente sobre las estructuras distributivas, ha contribuido a borrar el único logro en materia de búsqueda de equilibrios que había logrado hasta ahora el programa neoliberal, que era el control de la inflación. Cuando el ciclo de las políticas neoliberales se está cerrando en todo el mundo (tanto el gobierno conservador británico, como el nuevo presidente de los EE.UU., como la agencia oficial de cooperación japonesa... es a muy diversos niveles institucionales que se propone de nuevo política de incremento del gasto público y políticas sectoriales de fomento) en El Salvador, la irresponsable contrarreforma fiscal obliga a diseñar un presupuesto para el año '93 con profundas características contractivas, lo cual dificulta la transición desde una situación de guerra a una situación de acumulación acelerada y mejora del bienestar social.

### 3. La evolución de la pobreza

Aunque se carece de datos cuantitativos confiables, es probable que la política de estabilización y las medidas de ajuste hayan tenido un impacto diverso en la pobreza, según consideremos las diferentes categorías de pobres.

a) Pobreza rural. Especialmente en el área rural, sigue siendo una verdad incontrovertible que la causa principal de la pobreza es la extrema desigualdad en la propiedad de los activos productivos. De los aproximadamente 1.400.000 productores de granos básicos de Centroamérica, tan solo el 22% es capaz de generar algún excedente. 1.575.000 productores de maíz cuentan con una superficie media de cultivo de 0.95 ha., lo cual explica la imposibilidad de aumentar la productividad.

La reducción de los salarios reales de temporada en los cultivos de exportación, señalada anteriormente, junto a la reducción del número de empleos temporales, ha seguido profundizando la pobreza rural, que se ha traducido en diversos lugares, sobre todo en el Occidente del país, por la emigración a la ciudad y el empleo en el servicio doméstico. De algún modo, podemos intuir un cierto cambio en los flujos migratorios, con una reducción parcial de la emigración desde el Oriente del país — la que se debía a la situación de guerra en la zona— por un aumento relativo de la emigración desde el Occidente, por la crisis en los cultivos de exportación. Esta situación refleja el deterioro relativo de la situación de pobreza en el Occidente.

Por otro lado, el excedente agrícola en los cultivos tradicionales ha desaparecido por causa de los bajos precios internacionales, y las ganancias solo se obtienen a costa del pago de unos salarios que se sitúan por debajo del nivel de reproducción de la fuerza de trabajo. En lo que concierne a los cultivos no tradicionales, tenemos el caso de una cooperativa que exporta melones por valor de 300.000 dólares, y obtiene un excedente de tan solo 45.000 colones. Son los comercializadores y distribuidores externos quienes se apropian de casi todo el excedente, quedando a los campesinos una renta que solo permite la reproducción simple.

b) La pobreza urbana. En este caso, se comprueba un cierto impacto de las medidas de compensación, que permiten avizorar una cierta contención de la pobreza absoluta. Por el contrario, los sectores que no han sido alcanzados por las políticas de compensación, ante el deterioro de los niveles de renta salariales, han visto deteriorarse su situación (pobreza relativa). En todo caso, la reducción de la pobreza masiva no ha

sido un objetivo prioritario de las políticas gubernamentales, cuyo impacto negativo ha sido relativamente más importante en los sectores asalariados, formales e informales.

#### **4. Las propuestas alternativas: entre la modernización y la economía popular**

En El Salvador la izquierda ha cambiado no solamente de métodos de lucha, sino de objetivos y estrategia. Los Acuerdos de Paz tenían tres componentes esenciales: la desmilitarización, la instilucionalización de un Estado de Derecho y la transferencia de tierras. Este último objetivo ha sido en la práctica el que con más insistencia y minuciosidad ha sido perseguido por el FMLN. La razón es doble: terminar la guerra sin una victoria, obligaba a compensar a quienes han mantenido las armas durante diez años. El énfasis en la transferencia de la tierra a los excombatientes refleja la base campesina del FMLN, pero este no ha planteado una reforma agraria: sobre un total de 1.452.000 ha., de tierra en fincas, la reforma agraria contrainsurgente había distribuido 334.895 ha., provenientes de las grandes propiedades de más de 500 ha. Por lo tanto, aunque su impacto fue limitado, significó una cierta redistribución, desde los grandes propietarios hacia los campesinos pobres. En el inventario de tierras negociado a raíz de los Acuerdos de Paz, el FMLN inventariaba 263.082 ha, pero el 82% de las propiedades eran de menos de 70 ha., y de las tierras estatales reclamadas (16.3% de la superficie), una parte sustancial fueron asignadas a cooperativas de la reforma agraria o son propiedades embargadas por los bancos.

Por tanto, podemos concluir que el problema de la tierra sigue sin estar definitivamente solucionado en El Salvador, por cuanto el peso de la gran propiedad sigue siendo determinante en la definición de las estructuras sociales y económicas del agro. El 18% de tierras del inventario del FMLN contribuye sin embargo el capital productivo con el que el FMLN cuenta inicialmente para aplicar su proyecto.

Por otro lado, el FMLN ha dado un viraje sustancial respecto a las prácticas tradicionales de la izquierda. El FMLN ha reconocido, mucho antes que otras izquierdas latinoamericanas, que la nueva era del continente ha vuelto obsoletas no solo las estrategias de desarrollo tradicionales (agroexportación, industrialización sustitutiva de importaciones) o las formas tradicionales de Estado (populismo, corporativismo, dictaduras militares) sino también las estrategias reivindicativas propias de la izquierda. Ya no se trataría de plantear un conjunto de exigencias al Estado y al capital, sino de hacer frente a la debilidad de las estructuras productivas desde una alternativa que parta de la propia producción. El

FMLN aspira a resolver el problema del cambio estructural y de la pobreza comenzando no por el control del Estado, sino estableciendo un espacio productivo controlado por la izquierda.

Esto plantea ciertos dilemas de estrategia económica: el FMLN ha nucleado su estrategia en el desarrollo de la producción rural, cuando el país se enfrenta a una crisis estructural de la producción agropecuaria de dimensiones históricas. Al mismo tiempo, carece de una estrategia económica nacional, con una gran debilidad en el desarrollo de alternativas para las áreas urbanas, donde se concentran las principales actividades económicas y recursos (Estado, industria, comercio, capital financiero, servicios). Esta indefinición impide insertar el proyecto productivo en una estrategia global de desarrollo, quedando reducido a un proyecto macroempresarial de perfiles aun bastante indefinidos y centrado en el sector menos dinámico de todos.

Además, no todos los sectores de "economía popular" están insertos en el proyecto del FMLN: sumadas las tierras de la Reforma Agraria y las del inventario, tenemos que más de un tercio del suelo ha pasado a manos de cooperativas y de excombatientes. Por tanto, potencialmente nos encontramos ante un actor social nuevo, cuyo perfil requiere aun una clarificación política: mientras que la influencia sobre las cooperativas de la reforma agraria sigue siendo fundamentalmente democratacristiana, el FMLN viene a intentar aplicar un proyecto que deberá incluir este sector. Desde el punto de vista institucional, ya ha avanzado esta influencia, pues las organizaciones cooperativas más importantes (CONFRAS y FESACORA-COACES) están fuertemente inspiradas por el FMLN, lo cual significa un significativo avance de la izquierda en el sector.

Pero también la derecha presenta su proyecto a los sectores más pobres: a través de las instituciones gubernamentales de la reforma agraria (FINATA e ISTA) el gobierno apuesta por la parcelización de las cooperativas, apoyándose en la tradicional aspiración del campesino a la propiedad, y con una fuerte campaña propagandística de desligitimación de los derechos a la propiedad del sistema cooperativo, y su ahogamiento en materia de concesión de créditos y asistencia técnica e infraestructuras. Por su parte, la AID está potenciando determinadas alternativas a los proyectos de desarrollo impulsados por el FMLN. Apoyándose fundamentalmente en la orden salesiana, está financiando sustanciosamente a la ciudadela Don Bosco, la Universidad Don Bosco, el Polígono Industrial Don Bosco y también a la fundación Agape (que tiene el estatuto jurídico de recinto fiscal exportador-maquila), para implantar proyectos "políticamente" controlados en las zonas de influencia

de la izquierda (especialmente el norte de Chalatenango y Morazán). Un esfuerzo que podemos calificar de "contrainsurgencia económica" que aprovecha los vacíos más significativos del proyecto de la izquierda, especialmente la alternativa industrial-urbana.

Por último, el fracaso del programa de estabilización y ajuste sin coste social —fracaso en términos de desarrollo económico, aunque notable éxito en términos de recomposición de los mecanismos de acumulación de los sectores hegemónicos del capital— se encuentra sin alternativa explícita por parte de las fuerzas de oposición, y en primer lugar de quienes impulsan un proyecto alternativo. A esto contribuye sin duda la limitada comprensión de los alcances estructurales de las políticas macroeconómicas, cuya discusión suele establecerse en un marco academicista y tecnocrático. Pero creemos que lo apuntado en este artículo será suficiente para entender porqué la lucha política tendrá en los próximos años un fuerte contenido económico-productivo.

#### Formación bruta de capital fijo en El Salvador 1970-1991

Año	FBCF/PIB	Ipri/PIB	Ipúb/PIB	Ipriv/Ipúb
1970	10.7	8.4	2.3	78.5
1971	11.2	8.3	2.9	74.1
1972	14.1	10.1	4	71.6
1973	12.4	8.8	3.6	71.0
1974	14.2	9.5	4.7	66.9
1975	23	15	8	65.2
1976	20.1	13.9	6.2	69.2
1977	21.2	13.9	5.8	65.6
1978	21.4	15.6	6.1	72.9
1979	17.5	11.5	4.6	65.3
1980	13.5	6.4	7.1	47.4
1981	13.5	6.2	7.3	45.9
1982	12.6	6.5	6.1	52.6
1983	11.6	7	4.6	60.3
1984	11.5	7.6	3.9	66.1
1985	12	9.7	3.3	72.5
1986	13.1	10.6	2.5	80.9
1987	13.6	10.7	2.9	78.7
1988	12.5	9.5	3	76.0
1989	12.9	10	2.9	77.5
1990	11.8	9.5	2.3	80.5
1991	13.8	10.9	2.9	79.1
1992	15.1	11.7	3.3	77.5

Fuente: Banco Mundial y GOES (1992).

**Plan de reconstrucción nacional. Fase de contingencia.  
Programa o proyectos de ejecución (millones de colones)**

Monto invertido: 158.7

Unidades ejecutoras: GOES (2-0.9); Alcaldías (66.6) ONG'S (71.2).

Proyecto en ejecución .....	281.5
Infraestructura básica:.....	71.2
Desarrollo integral: .....	31.7
Información y apoyo interinstitucional:.....	9.0
Apoyo a acuerdos de paz: .....	166.6
Reinserción de desmovilizados: .....	37.5
Apoyo económico agropecuario: .....	91.0
Apoyo adquisición de tierras: .....	2.2
Apoyo económico no agropecuario: .....	13.1
Rehabilitación de lisiados: .....	22.8
Otros programas: .....	3.0

Fuente: GOES, SRN, Diciembre 1992.

**Evolución de crédito y de los depósitos bancarios, 1987-1992  
(Millones de colones)**

	1987	1988	1989	1990	1991	Junio/92
Crédito privado	5528.5	6218.4	6884.9	7494.3	8701	9758.2
Crédito público	3835.3	4245.2	5209	6082.1	7055.2	6789.3
Crédito total	9363.8	10463.6	12093.9	13576.4	15756.2	16547.5
Cuenta						
corrientes	1514.3	1706.8	1657.7	2333	2429	2933.4
Cuentas de						
ahorro y plazo	4873.2	5560.7	6066.7	8208.5	10069.7	11019.2
Depósitos						
Totales	6387.5	7267.5	7724.4	10541.5	12498.7	13952.6
CT/DT	1.47	1.44	1.57	12.9	1.26	1.19
C.priv./DT	0.87	0.86	0.89	0.71	0.70	0.70
C. pub./DT	0.60	0.58	0.67	0.58	0.56	0.49

Fuente: Elaboración propia sobre datos del BCR

**Balanza comercial de El Salvador  
(Millones de dolares)**

	Exportaciones FOB	Importaciones CIF	Termos de intercambio* (base 1987)
1987	590	994	..
1988	610	1007	+ 2.0
1989	498	1161	- 14.0
1990	582	1262	- 18.5
1991	588	1406	- 30.3
1992	584	1613	n.d.

\* Índice de variación del valor unitario de las exportaciones menos el índice de variación del valor unitario de las importaciones.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BCR.

**Gobierno central: Ingresos y gastos corrientes  
(millones de colones)**

	Ingreso corriente	Gasto corriente	Ahorro	Ahorro/I Corr. (%)
1976	816.0	563.0	252.5	30.9
1977	1178.3	681.4	496.9	42.2
1978	1013.3	833.6	179.7	17.7
1979	1192.0	901.6	290.4	24.4
1980	1014.5	1104.2	- 89.7	- 8.8
1981	1090.0	1239.1	-149.1	-13.7
1982	1108.7	1311.8	-203.1	-18.3
1983	1256.5	1507.0	-250.5	-19.9
1984	1537.5	1770.4	-232.9	-15.1
1985	1921.2	1908.9	12.3	0.6
1986	2845.9	2567.2	278.7	9.8
1987	2760.5	2761.8	- 1.3	0.0
1988	2843.8	3042.2	-198.4	- 7.0
1989	2659.9	3398.4	-738.5	-27.8
1990	3367.0	3684.6	-317.6	- 9.4
1991	4362.9	4690.6	-327.7	- 7.5

Fuente: Elaboración propia sobre datos del BCR