

LA AYUDA ECONOMICA DE EUA A EL SALVADOR: ¿HACIA DONDE VA EL DINERO?*

William Goodfellow

Introducción

Las cuantiosas sumas de ayuda económica norteamericana que llegan a El Salvador tienen tan poco que ver con los problemas del desarrollo de ese país, como lo tiene la ayuda militar que se le entrega. Ambas, no son más que esfuerzos de guerra y hasta cierto punto, están siendo desperdiciadas.

Más de 3/4 partes de la ayuda está destinada a apoyar el equilibrio en la balanza de pagos, constituyendo un subsidio directo en dólares para prevenir el colapso de la economía y generar la confianza necesaria en el sector privado. En el año fiscal 1983, un tercio del presupuesto salvadoreño fue financiado directa e indirectamente por los EUA. Adicionalmente, los fondos norteamericanos pagaron el 30% de las importaciones salvadoreñas.

La Comisión Kissinger reco-

mienda que la ayuda económica a El Salvador debe ser triplicada y llegar a unos \$800 millones por año. Un porcentaje aún mayor de un paquete de ayuda de dimensiones similares tendría por objetivo mantener el equilibrio en la balanza de pagos con lo cual se le estaría otorgando dichos fondos al sector privado.

Pero, el programa de ayuda presenta algunos inconvenientes:

- gran parte de la ayuda es gastada en las ciudades, en vez de serlo en las zonas rurales donde las necesidades son mayores;
- los antagonismos políticos, así como el formalismo burocrático limitan severamente la implementación de los programas de ayuda por parte del gobierno salvadoreño;
- millones de dólares provenientes

* El presente informe es una traducción libre del artículo "U.S. Economic Aid to El Salvador: Where is the Money Going?", aparecido en International Policy Report, publi-

cación del Center for International Policy, con sede en Washington, correspondiente a mayo de 1984. (El Consejo de Redacción)

de los fondos de ayuda son desviados hacia cuentas bancarias privadas en Miami y en Europa;

No obstante, el problema más difícil de controlar lo representa la guerra. La Comisión Kissinger, reconoció que sin una "considerable reducción de los niveles de violencia", la ayuda masiva que tal Comisión recomienda no permitirá alcanzar la recuperación económica.

En resumen, la fuga de capitales y la corrupción persistirán mientras la empresa privada siga teniendo interés en sacar fuera del país su dinero; las mejoras en la infraestructura continuarán siendo destruidas y la economía se convertirá cada vez más dependiente de la ayuda norteamericana, así como más distorsionada e improductiva.

El presente informe, resultado de una investigación realizada en El Salvador y en Washington, intenta destacar algunos de los errores que se cometen en el actual programa de ayuda económica de EUA a El Salvador. Varios funcionarios de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) en la Embajada de EUA en San Salvador están al tanto de los problemas que se discuten en este documento, e intentan tomar las medidas necesarias para identificar y eliminar los abusos que se han detectado, así como supervisar más eficazmente, la implementación de los programas de desarrollo. Sin embargo, ésta es una batalla que, desde ya, se encuentra perdida debido, por un lado, al ineficiente y corrupto gobierno salvadoreño, y por el otro, a la insurgencia que continúa causándole estragos a la economía del país.

El apoyo al sector privado

En el año fiscal de* 1983, \$223.3 millones, o sea el 76% del paquete total de ayuda económica, fue usado en aquello que la Embajada norteamericana en El Salvador denomina "estabilización económica" (ver Cuadro No. 1). Su mayor componente fue el Programa de Apoyo al Sector Privado (PASP): el cual proporcionó \$120 millones a los empresarios salvadoreños para que pudieran importar bienes de capital e intermedios. Para obtener los dólares, los empresarios deben comprárselos al Banco Central de El Salvador (BCR). De esa forma, los ingresos en moneda local, generados por la venta de los dólares provistos por la AID, le ayudan al gobierno salvadoreño a reforzar su presupuesto. En 1983, un tercio del presupuesto del gobierno fue financiado por los ingresos provenientes de la ayuda en dólares del Programa de apoyo de EUA a estabilizar la Balanza de Pagos.

Para la comunidad empresarial salvadoreña, el PASP constituye una verdadera bendición, puesto que por una parte, le solventa el problema de la escasez de dólares, y por la otra, le facilita su adquisición a un tipo de cambio sumamente ventajoso. Si los empresarios tuviesen que comprar dólares en el mercado paralelo, tendrían que pagar por lo menos ₡ 4.25 por dólar, en cambio, gracias al PASP, el dólar se puede adquirir por sólo ₡ 2.50, que es la tasa oficial fijada por el gobierno, es decir, se les vende con un subsidio del 59%.

La caída vertical en la inversión

Aún con el ventajoso tipo de

cambio y con los derechos arancelarios reducidos, el sector privado salvadoreño ha rehusado realizar nuevas inversiones. En vez de invertir su dinero en El Salvador, la mayoría de empresarios buscan las formas para sacar el dinero fuera del país. Entre 1979 y 1981, se estimó que la fuga de capital ascendió a unos \$1,100 millones. Además, parte de los dólares proporcionados por los programas de AID son ilegalmente desviados hacia cuentas bancarias en Miami y otros lugares.

Para que un empresario salvadoreño pueda recibir dólares, debe presentar ante el BCR una factura que indique qué bienes de capital e intermedios desea importar así como su cantidad y precio. Sólo así se autorizan las divisas, las cuales se le canalizan a través de una línea de crédito en algún banco en EUA.

La desviación de los fondos de AID

Muchos empresarios han defraudado los programas de ayuda por medio de la sobrefacturación de los artículos que importan. Lo hacen, presentando una factura ficticia o cuyo monto ha sido inflado, o bien, como sucede en algunos casos, fundando en los EUA una compañía separada pero cuyos únicos propietarios son ellos mismos y que se encarga de comprar los bienes que serán importados a El Salvador para luego revendérselos a mayor precio. Por ejemplo, si un empresario salvadoreño desea importar fertilizantes por un valor neto de \$100,000, le presenta al BCR una factura con un valor de \$130,000; le paga \$100,000 a su proveedor norteamericano y deposita los restantes \$30,000 en una cuenta bancaria

en Miami.

Como el PASP provee dólares a la ventajosa tasa "oficial" de cambio (¢ 2.50 por \$1.00), se ha vuelto atractivo desviar capitales hacia cuentas bancarias en los EUA. Este problema ha fastidiado a los funcionarios de AID desde hace varios años. El 17/07/81, la AID envió un memorándum al Presidente de la Subcomisión de Asignaciones para Operaciones Exteriores de la Cámara de Representantes, Clarence Long, donde le prometieron establecer, en un plazo de seis meses y con la colaboración del BCR, un sistema para supervisar los precios de las importaciones, y poder identificar las violaciones que se dieran bajo la forma de fuga de capitales y así, poder tomar acciones en contra de ellas.

La unidad supervisora de precios

En enero de 1982, comenzó a operar en el BCR, la Unidad Supervisora de Precios. El 20 de abril de 1983, el Inspector General de la AID presentó un informe sobre el PASP para el Salvador. En él, se concluye que "la unidad supervisora de precios, no estaba funcionando adecuadamente". De acuerdo al informe, de 72,268 transacciones por importación que involucraron fondos norteamericanos en 1982, tan sólo 112 o sea el 0.15% fueron revisadas. De éstas, el 20% estaban sobrevaluadas. De acuerdo al lenguaje cauto utilizado por el informe: "ésto estaría indicando un elevado factor de error, y apuntaría hacia una necesaria ampliación de la muestra".

El informe criticó además, el poco personal asignado a la unidad;

tan sólo de 3 personas, e indicó que era necesario mejorar radicalmente las formas de registro que allí se llevaban.

Los funcionarios de AID en El Salvador estuvieron de acuerdo con las observaciones, hallazgos y recomendaciones del informe.

El informe Arthur Young

Una revisión aún más crítica de la unidad de supervisión de precios proviene de la auditoría realizada por Arthur Young y Cía., quienes por encargo de AID y del BCR elaboraron un informe, terminado en junio de 1983 y clasificado por AID en enero de 1984. El informe reitera las críticas que ya antes había hecho el Inspector General de la AID: la unidad supervisora de precios "posee insuficiente personal el cual es inexperto, carece de un plan de trabajo, y ninguno de los analistas tiene experiencia en la revisión de precios; además han recibido muy poco adiestramiento en materia de conducción gerencial y dirección".

Según el informe, "parte del problema radica en la burocracia, estatal pero inclusive si el sistema pudiera operar eficientemente, el clima de terror imperante en El Salvador hace que su implementación sea difícil de realizar. Refiriéndose a las tres personas encargadas de la supervisión, el informe señala que pueden ser susceptibles de presiones e intimidaciones inclusive si llegaran a descubrir facturas sobrevaluadas. El informe agrega que la clave del asunto radica en si existe la suficiente voluntad política por parte del Estado para reforzar los controles administrativos.

En respuesta a ambos infor-

mes, la AID ha argumentado que "El problema está siendo tratado". El autor del presente trabajo visitó El Salvador en diciembre de 1983 para estudiar los programas de ayuda norteamericana. En ese tiempo se entrevistó con doce funcionarios de la AID en la Embajada de EUA y se le dijo que la desviación de dinero proporcionado por el PASP seguía siendo un serio problema. Un funcionario de AID reconoció que "sí estaba sucediendo. Todos nosotros sabemos que sigue sucediendo".

La puesta en práctica de las medidas de control ha sido un problema, enfatizó el funcionario de AID, pues muchos de los empresarios involucrados son políticamente poderosos.

La auditoría GAO

Un equipo auditor de la Oficina General de Contabilidad de EUA (sus siglas en Inglés son GAO), visitaron El Salvador en diciembre de 1983 y encontraron que la supervisión y el control que realizaba la AID sobre las transferencias de efectivo en la Balanza de Pagos eran inadecuadas. De acuerdo a su auditoría una vez que los fondos de ayuda son depositados en la cuenta que El Salvador posee en el Banco Federal de Reserva en Nueva York "el control financiero por parte de la AID cesa". Dado que El Salvador mezcla los fondos de AID con otros fondos, resulta imposible seguirle la pista al dinero otorgado.

Además, la GAO encontró que, a pesar de que AID insiste en decir que los fondos de EUA son utilizados para importar equipo y materia prima necesaria, "en realidad, el di-

nero puede ser gastado en cualquier cosa”.

El equipo de GAO también encontró que la sobreevaluación continuaba siendo un problema. “Los controles para prevenir la fuga de capital por medio de la sobrefacturación son muy débiles”. Finalmente, se apuntó a otro de los problemas descubiertos en informes previos. Se supone que la contrapartida de dinero en colones generada por los programas de AID, destinados a estabilizar la balanza de pagos, debe ser gastada en proyectos especificados por la propia AID. Inicialmente la AID especificó cómo debían ser gastados. Sin embargo, con el tiempo se volvió imposible seguirles el rastro, limitándose a determinar en términos muy generales, en qué debía de usarse el dinero generado por sus programas. Después de la visita en diciembre, GAO concluyó que “AID no puede monitorear de cerca la utilización que se haga en moneda local”.

Pacificación en San Vicente

En junio de 1983, funcionarios norteamericanos y salvadoreños lanzaron en el Departamento de San Vicente, el llamado Plan Nacional CONARA. La embajada norteamericana había promovido este programa, como un plan piloto, moldeado en la experiencia que tuvo un programa similar en Viet-Nam (Civil Operations and Revolutionary Development Support-CORDS) destinado a ganar “las mentes y los corazones” de los civiles mientras se derrotaba militarmente a la guerrilla.

Ubicado en una rica zona agrícola de la región paracentral del

país, San Vicente fue escogido por ser uno de los departamentos económicamente más importantes. El financiamiento del PLAN provino de la AID; un crédito de cuatro millones de dólares provenientes del programa PL-480 y \$175,000 en efectivo, proveniente de un fondo especial para actividades de desarrollo.

El plan pretendía fomentar el desarrollo tras un escudo de seguridad. El primer paso se dio en junio, cuando tropas del ejército realizaron una rápida ofensiva a través de San Vicente. Inmediatamente, el departamento fue proclamado libre de lo que la embajada norteamericana denomina “subversivos”. Luego, una fuerza de la Defensa Civil fue desplegada en la zona para asegurar que la guerrilla no retornara. El trabajo de ganarse las mentes y los corazones se llevaría a cabo detrás de este escudo de seguridad; construyendo escuelas, levantando nuevas viviendas, reparando caminos y abriendo nuevos centros de salud.

Durante el pasado verano, parte del itinerario de los corresponsales extranjeros y las delegaciones de congresistas que visitaron El Salvador, constituyó unas jiras de inspección a San Vicente organizadas por la Embajada norteamericana. Un alto funcionario de la AID era el encargado de organizar las excursiones a San Vicente, y hasta octubre todo parecía marchar perfectamente. Las primeras señales de problemas empezaron en noviembre, cuando un funcionario de la embajada norteamericana en San Salvador reconoció que la “ofensiva guerrillera” en San Vicente estaba causando serios deterioros de seguridad.

Todavía el 10. de diciembre, el director de la misión de la AID en El Salvador calificaba el plan como un éxito. Sin embargo, la Embajada había estado reevaluando el Plan y, ya a mediados de diciembre, desde el Embajador hasta los funcionarios de más baja jerarquía, reconocían que el Plan no estaba funcionando. Un funcionario de AID enfatizó que "no es que el Plan Nacional haya fracasado, pues en realidad nunca despegó".

El colapso del Plan en San Vicente merece ser examinado detenidamente pues en parte, ilumina los problemas que tiene EUA en El Salvador. Además, sirve como ejemplo para mostrar que hay pocas probabilidades de que mayores infusiones de ayuda militar y económica norteamericana puedan mejorar la gestión del gobierno salvadoreño.

El escudo de seguridad

La operación del ejército salvadoreño en San Vicente dejó, según la prensa internacional y funcionarios de organismos privados para refugiados, más de 15,000 personas buscando refugio en la frontera con Honduras. Si el ejército limpió efectivamente el Departamento de guerrilleros o no, es todavía un punto de discusión entre el personal de la Embajada norteamericana. Lo cierto es que después de que el ejército fue llamado a combatir a otros lugares del país, la guerrilla regresó o salió de sus escondites.

Se suponía que después de que las defensas civiles locales establecieran el "escudo de seguridad", la guerrilla no sería capaz de retornar. Al inicio del Plan, el ejérci-

to reclutó a 400 efectivos para la Defensa Civil, pero únicamente se les extendió armas de fuego a cincuenta de ellos. Cuando se le preguntó a un funcionario de la Embajada por qué, respondió que "nos damos cuenta de qué darles un arma y mandarlos al campo sería como mandarlos al matadero".

Los norteamericanos temían que la guerrilla aniquilaría a los nuevos reclutas y requisaría sus armas. "No es que no tengamos suficientes armas" explicó un funcionario, "tenemos una bodega repleta en el Departamento vecino".

Las unidades regulares del ejército son lentas para moverse y reforzar sus propias tropas atacadas. Por ello, es menos probable que el ejército auxilie a la Defensa Civil cuando estén bajo el ataque guerrillero. En septiembre, la guerrilla atacó a la 1:30 de la mañana una planta eléctrica de la villa de San Lorenzo. Los refuerzos que llegaron desde San Vicente, a tan sólo nueve millas de distancia, arribaron hasta el mediodía del siguiente día.

Las actividades de inteligencia del ejército en la zona son inadecuadas, por lo que el elemento sorpresa está casi siempre de parte de la guerrilla. Así se demostró en Año Nuevo cuando un ataque guerrillero destruyó el Puente Cuscatlán, el más grande y vigilado de El Salvador.

Otro funcionario de la Embajada está preocupado de que la Defensa Civil en San Vicente, incluya a ex-miembros de ORDEN, la organización para-militar de extrema derecha a la cual se la responsabiliza de miles de muertes en el país en el pasado.

Ayudando a la guerrilla

Pese a que el personal de AID había advertido que la falta de seguridad en San Vicente condenaba el Plan Nacional al fracaso desde su inicio, desde el punto de vista burocrático existía la necesidad de mostrar algún tipo de progreso. Así, 43 escuelas abandonadas fueron rehabilitadas y reabiertas; se repararon caminos que en los últimos tres años no habían recibido mantenimiento alguno; se construyeron casas y fueron abiertas nuevas clínicas de salud.

Pese a que a la prensa norteamericana, a varias delegaciones de congresistas de EUA e inclusive, al propio Presidente Alvaro Magaña se les vendió la idea del éxito del Plan Nacional en San Vicente, los refugiados que supuestamente debían de retornar, nunca lo hicieron. Únicamente unas cincuenta familias volvieron a San Vicente aunque el gobierno salvadoreño afirmó que "diez mil refugiados habían regresado a sus casas y tierras". La Embajada norteamericana en San Salvador atribuyó esta cifra más a deseos que a realidades.

La fuente de este número es el coordinador salvadoreño del CONARA, Coronel Luis Alonso Amaya, descrito como un "íntimo" amigo del Presidente Magaña y menospreciado por oficiales del ejército y por ministros de estado. Amaya es el responsable de conseguir y administrar los fondos provenientes del ejército, de la Asamblea Constituyente, de los ministerios, los bancos y las agencias crediticias para financiar el CONARA. Además, es el jefe mismo de CONARA, y poco ha

hecho para granjearse el respeto de funcionarios locales en San Vicente o del personal de la Embajada norteamericana. Según un funcionario norteamericano, "tenemos allí a la gente equivocada".

Aún cuando la guerrilla restableció rápidamente su presencia en San Vicente, los proyectos de la AID continuaron. Funcionarios locales del Departamento nos dijeron cómo la guerrilla estaba enseñando en las escuelas re-abiertas por AID. Los guerrilleros amenazaron con destruir las escuelas a menos de que pudieran impartirle una hora diaria de "política" a los alumnos. El resto del día, los profesores regulares pagados con fondos de la AID, enseñan las materias normales. Los profesores entrevistados mostraron poco entusiasmo por este tipo de arreglo, y se quejaron que la guerrilla se robaba constantemente el papel de las escuelas. Cuatro guerrilleros entrevistados dijeron sin embargo, que tenían ordenes de no molestar a las escuelas.

La AID también ha tomado a su cargo proyectos habitacionales en San Vicente. En un caso, los guerrilleros le dijeron a los obreros salvadoreños que construían las casas que podían continuar siempre y cuando las construyeran de acuerdo a las especificaciones emanadas de la guerrilla. Los guerrilleros querían que las casas fueran más grandes, y querían que se construyeran más de las previstas en los planes de AID.

La carretera Panamericana atraviesa el Departamento de San Vicente. La compañía constructora norteamericana, D.L. Harrison, es la encargada de ampliar y reparar la vía. Personal de la Embajada y fun-

cionarios en San Vicente han sostenido que D.L. Harrison le paga su impuesto de guerra a la guerrilla para proteger su equipo. Dijo un funcionario: Cuando la guerrilla monta un retén en la carretera, los camiones de Harrison pasan sin ningún problema".

En el norte del departamento, en las afueras de Santa Clara, los trabajadores reparaban un pequeño camino usado también por camiones del ejército. La guerrilla le dijo a los trabajadores —pagados por AID—, que podían continuar reparando el camino si les daban unas resmas de papel y si les podían asegurar que ni el ejército ni la policía usarán el camino. Días después, uno de los trabajadores murió en un fuego cruzado entre guerrilleros y tropas del ejército, y puso fin a este proyecto particular.

El misterio de lo que la guerrilla estaba haciendo con todo el papel confiscado se resolvió a mediados de diciembre cuando se tomaron Santa Clara, y distribuyeron dulces y panfletos. Un observador afirmó que parecía "una anticuada campaña electoral".

Existe un creciente sentimiento en la Embajada que los proyectos de AID en territorio guerrillero no ayudan mucho a impulsar los objetivos políticos tanto del gobierno salvadoreño como del norteamericano.

Uno de los principales promotores del Plan en la AID, aseveró de mala gana que "Lo peor es que la guerrilla se acredita como suyo, nuestros programas. Están diciéndole a la gente que nosotros no estuvieramos haciendo ésto si los guerrilleros no estuvieran allí".

CUADRO No. 1
EL SALVADOR: ASISTENCIA ECONOMICA BRINDADA POR EUA
DESDE EL AÑO FISCAL 1979 AL AÑO FISCAL 1983
(Miles de dólares)

Año fiscal:	1979	1980	1981	1982	1983
Asistencia al Desarrollo	6,917	43,155	32,917	36,773	58,927
Fondos de Apoyo					
Económico	—	9,100	44,990	115,000	140,000
PL-480, Título I	—	3,000	17,100	27,300	39,000
PL-480, Título II	2,673	3,269	9,077	7,687	21,480
"Commodity Credit Corp. Guaranty"	—	4,000	27,100	21,310	25,500
"Housing Investment Guaranty"	—	9,500	5,500	5,000	5,000
Programa para Refugiados y ayuda para Desastres Naturales	—	25	2,355	6,256	2,460
Total	9,590	72,049	138,849	219,326	292,367

CUADRO No. 2
EL SALVADOR: AYUDA ECONOMICA NORTEAMERICANA
(Año fiscal 1983)

Porcentaje del Total	Concepto	Monto
76.0	Estabilización Económica (Apoyo a la Balanza de pagos)	222,306,000
21.1	Desarrollo Social	61,781,000
	Reforma Agraria	35,100,000
	Salud	19,000,000
	Programa Eleccionario	3,400,000
	Varios	3,991,000
2.5	Asistencia Humanitaria	7,250,000
0.3	Otros (Mejoramiento de Políticas)	1,000,000
Total Ayuda Norteamericana		\$ 292,367,000

FUENTE: Embajada de Estados Unidos, San Salvador.