

LA POLITICA ECONOMICA EN EL SALVADOR 1979-1985

Seminario permanente sobre la economía nacional

Introducción

Después de seis años de aguda crisis económica social y política, esta parece no encontrar todavía los mecanismos de estabilización que propicien un verdadero proceso de reactivación y reconstrucción necesarios para un desarrollo integral de El Salvador.

En este trabajo trataremos de hacer una breve evaluación de la política económica implementada a partir de 1980, a fin de conocer las tendencias generales a las cuales ha llevado dicha política y a su vez hacer algunos comentarios sobre las perspectivas que para el próximo año depara la política económica que se pretende establecer.

Es necesario también, partir de un breve análisis de los elementos estructurales que han definido la crisis y el conflicto en este período y comprender que estos elementos todavía son parte esencial de la situación de crisis y conflicto que padece El Salvador.

I. Algunos elementos estructurales de la crisis y el conflicto

Las causas de la situación actual no se pueden encontrar en los fenómenos coyunturales que se presentan en lo que va de la década de los '80. Las causas están presentes a lo largo de la configuración histórica y económica del país, causa esencial definida como de "injusticia estructural".

No pretendemos ahondar en todos los elementos; solo nos referiremos a dos aspectos: 1) la concentración de la propiedad de los medios de producción y del ingreso; y 2) la dependencia externa. El primero configura el carácter interno de la desigualdad y el segundo el carácter externo de la relación dominación - dependencia internacional.

En cuanto al primero ilustraremos con algunas evidencias el carácter altamente concentrado de la propiedad y del ingreso, para el caso se señala que "los medios de producción que son determinantes para el comportamiento de la economía salvadoreña, ...están controlados por un reducido grupo de individuos y familias que manejan 2,271 empresas estratégicas (grandes y gigantes) de la economía nacional según criterios e interés puramente individuales y de lucro".¹

Para 1978-79 el índice de GINI del conjunto de sectores de la actividad económica más importantes era de 0.74; ésto muestra el alto grado de desigualdad que existe en la apropiación del excedente, la producción y la propiedad de los medios de producción. Para el caso en el sector industrial "el coeficiente de Gini de este sector es 0.91 indicando casi absoluta desigualdad. En este sector el 1% de las empresas más grandes se apropian del 72% del excedente industrial, mientras que el 50% de empresas más pequeñas obtienen el 4%".²

La mala distribución del ingreso es el reflejo de la desigual y concentrada distribución de los medios de producción, un dato interesante muestra "que de cada colón de ingreso generado por la economía salvadoreña durante 1971-79, 56 centavos fueron retenidos por los propietarios de los medios de producción en concepto de ganancias, dividendos, intereses, y renta, mientras que los 44 restantes eran distribuidos entre la clase trabajadora".³

Para "1979 en lo que respecta a distribución del ingreso: la población económicamente activa que incluye a capitalistas y trabajadores tuvo ingresos promedio de ₡ 5,142; los capitalistas tuvieron ingresos cercanos a los ₡ 159,257 (26,118 capitalistas), mientras que casi un millón y medio de trabajadores tenían ingresos promedio de ₡ 2,137... los ingresos de los capitalistas fueron 68 veces mayores que los del trabajador promedio".⁴

En general el fenómeno de la concentración y la desigualdad existente en la sociedad salvadoreña es el elemento explicativo fundamental del deterioro de las condiciones de vida de las grandes mayorías populares, de las deficiencias en el funcionamiento del aparato productivo y de las graves condiciones políticas y sociales a las que han estado sometidas las grandes mayorías. Es pues, un elemento esencial que explica la crisis y el conflicto en este período.

Por otra parte, la economía salvadoreña está estructurada de tal forma que, es altamente dependiente de las condicionantes externas de los mercados de países industrializados, los cuales definen la demanda, cuotas y precios de nuestros productos agroexportables fundamentales (café, algodón y azúcar). Además nuestra estructura productiva industrial está intimamente articulada a los requerimientos de materias primas y bienes de capital que provienen de los países más desarrollados.

Esto se evidencia en tanto que para 1978, la economía salvadoreña presentaba una estructura en la cual, las actividades primarias contribuían con poco más del 26% al producto interno bruto de la economía, la activi-

dad industrial generaba más del 15% del PIB y en general las actividades secundarias contribuían en 25.9% del PIB, de dicho año.

La producción de café, algodón y azúcar representaban más del 60% de las exportaciones de 1978. La industria salvadoreña que se había desarrollado durante las tres últimas décadas, bajo un carácter sustitutivo de importaciones, generaba un 25% de bienes intermedios y más de 50% en bienes de consumo final; este carácter de la industria, no había logrado una integración del aparato productivo que permitiera un desarrollo relativamente autónomo. Sino que se había articulado al mercado internacional como dependiente de materias primas y bienes de capital necesarias a su propia dinámica.

El componente importado de materias primas de la industria manufacturera era de poco más del 60%. Por otro lado, la estructura general de las importaciones mostraba que más del 60% eran bienes de capital y bienes intermedios; y que todavía existía una parte de bienes de consumo final importados significativa.

En general, el carácter dependiente de la articulación de la economía salvadoreña a la economía mundial había beneficiado esencialmente a los sectores agroexportadores, que en tiempos de bonanzas (precios altos de los productos tradicionales de exportación) aprovecharan para acumular capital sin reorientar hacia actividades productivas que beneficiarán a las mayorías y, por otro lado, en tiempos de crisis de exportación los costos de estos recaían esencialmente sobre los sectores de bajos ingresos.

Bajo estas condiciones, el modelo económico concentrador y dependiente del exterior ha beneficiado a unos pocos en detrimento de la mayoría, por lo tanto, podríamos señalar que para fines de la década de los '70 los desequilibrios económicos internos y externos estaban presentes y a su vez estos habían representado un deterioro en las condiciones de vida de la mayor parte de la población. Los indicadores sociales reflejaban esta situación, el desempleo había alcanzado el 26% para 1978, los déficits nutricionales, de salud, vivienda eran graves, el analfabetismo y los problemas educacionales se acentuaban, y en otro orden de cosas los problemas políticos se agudizaban en la sociedad salvadoreña.

II. Algunas características de la crisis económica y el conflicto 1979-84

Durante este período se presentarán nuevas características que es necesario analizar, además la política económica que se fue implementando como respuesta a la grave crisis económica y social tiene un carácter coyuntural más que estructural.

Es necesario señalar que la crisis y el conflicto es resultado primario de causas estructurales que no solamente en el marco económico, sino también en el social y político fueron deteriorando las condiciones de vida, las formas de expresión, participación, etc., de la mayor parte de la población.

A. La Política Económica 1979-84

Es a partir de 1979, con el conflicto político social que irrumpió en la sociedad salvadoreña, que la característica dominante del período actual ha sido la pronunciada contracción de la actividad económica. Una evidencia irrefutable del impacto político social en la economía es la caída del PIB real, en 1.7% para 1979, 8.7% en 1980 y 8.3 en 1981.

Para entender mejor la política económica implementada ante la crisis es necesario distinguir tres períodos:

El primero que va de 1979 a 1981 que corresponde al impacto inicial de la crisis y por consiguiente al período de mayor ritmo de decrecimiento del PIB.

En este período, la respuesta gubernamental fue la de tratar de compensar la caída en el gasto privado expandiendo el gasto público. Para 1981 "Las autoridades monetarias aprobaron medidas de política monetaria y crediticia tendientes a mantener las actividades económicas básicas".⁵ "Asimismo, el Banco Central prestó asistencia al sector público en particular al gobierno central, a fin de dotarlo de los recursos necesarios para la ejecución de sus programas de inversión y compensar en cierta magnitud la pérdida de dinamismo del sector privado".⁶

Los gastos corrientes del gobierno crecieron en 10.0% en 1979, 25.0% en 1980 y en 14.5% en 1981. La inversión pública se expandió en 35% en 1979 y en 20% en 1980.

Este primer momento de la crisis tuvo repercusiones negativas en las actividades económicas más importantes como la industria manufacturera que vio reducido su nivel de producción real en -10.8% y -10.4% en 1980 y 1981 respectivamente. El sector agropecuario presentaba un decrecimiento de -5.2% y -6.4% en los mismos años.

Es importante señalar que en este período se implementaron la reforma agraria, la nacionalización de la banca y del comercio exterior, con lo cual "se esperaba asegurar en el corto plazo a) el control estatal de una parte del excedente económico a fin de reorientar la inversión de capitales y obtener fondos adicionales para gastos militares; b) el control del territorio nacional...; c) el estímulo a la inversión de capitales en la industria manufacturera con fondos de la nacionalización; d) el crecimiento de una clase media rural que permitiese liquidar el movimiento de masas en el campo".⁷

El segundo período corresponde a los años 1982 y 1983; durante estos años la economía se sometió a un programa de estabilización económica del Fondo Monetario Internacional, cuyos objetivos eran la recuperación del equilibrio externo y la reducción de la inflación.

Para 1982 el Banco Central señalaría que las "políticas seguidas por las autoridades monetarias en los diferentes campos de acción, estuvieron enmarcados en la búsqueda de un esquema de estabilización y ajuste gradual de la economía, adoptándose medidas monetarias, cambiarias y credi-

ticias tendientes a corregir los desequilibrios internos y externos del país".⁸

Las medidas más importantes del programa fueron las siguientes:

1. Contracción de la demanda
2. Alza en las tasas de interés
3. Congelamiento de sueldos y salarios
4. Menor expansión del crédito al sector público y promoción del crédito al sector privado.
5. Elevación de los donativos de la AID
6. Creación del mercado paralelo.

En efecto, los gastos corrientes del gobierno desaceleraron su ritmo de expansión a sólo 9.0% y 11.0% en 1982 y 1983 respectivamente, después de haber crecido a tasas de 25% y 14.5% en 1980 y 1981 correspondientemente. La expansión del crédito al sector público se redujo a 12.8% en 1982, después de haber crecido en 40.2% en el año anterior y se contrajo en 31.2% en 1983. Por su parte, el crédito al sector privado se expandió en 16.% y 24.7% en 1982 y 1983 respectivamente.

El tercer período se inicia en 1984 con el abandono del programa de estabilización y con la reimplantación de políticas económicas orientadas hacia la expansión de la demanda.

Para este año se "formuló un programa de reactivación económica cuyos lineamientos generales fueron la expansión de la demanda interna, como factor de estímulo del aparato productivo, y el fortalecimiento de la oferta mediante el otorgamiento de incentivos a las actividades productivas, principalmente aquellas con mayor impacto en el proceso de recuperación".⁹

En efecto, los gastos gubernamentales corrientes crecieron al 20.4%; el crédito público creció en 17.4% y el privado en 9.5%.

Estos cambios en la política económica en período tan corto 1979-84, muestran su naturaleza coyuntural. Es esta ausencia de una estrategia de política económica de largo alcance para resolver los problemas estructurales lo que la ha vuelto inefectiva. En general, los problemas macroeconómicos que la política económica ha buscado resolver no sólo persisten, sino que se han profundizado.

Veamos el déficit fiscal, el déficit del sector externo y la inflación.

Entre 1979 y 1981 (primer período), el déficit fiscal se multiplicó por casi siete veces pasando de aproximadamente 100 millones de colones a cerca de 700 millones. Esta primera explosión del déficit fiscal es el resultado del primer impacto de la crisis política y de la respuesta militar, así como de una política económica de expansión de la demanda.

Para 1982 y 1983 (segundo período), la expansión del déficit fiscal se frenó aunque no disminuyó, como resultado del carácter contractivo del programa de estabilización. En efecto, en 1982 el déficit fiscal dejó de ex-

expandirse, para hacerlo moderadamente en 1983 a una tasa de cerca de 7.0%.

En 1984 caracterizada la política económica por una vuelta al estímulo de la demanda; los gastos corrientes crecieron en un 26% y la inversión del gobierno así mismo creció a una tasa del 35.% pero, a pesar de este aumento del gasto público el déficit fiscal se redujo levemente, esto debido fundamentalmente a: 1) el aumento de la tasa de impuestos de timbres y papel sellado de 1983, cuyos efectos se hacen sentir plenamente en 1984; 2) la eliminación de las restricciones a las importaciones y; 3) las mayores ventas de café del año.

El déficit fiscal en los últimos dos años del período analizado, ha tenido un crecimiento moderado, esto ha sido posible por las siguientes razones:

1. En 1983 se adoptaron políticas restrictivas de gasto público a costa de limitar la expansión de la actividad económica.
2. En 1984, el impulso a la actividad económica mediante la expansión del gasto público, sin acelerar el déficit fiscal, sólo fue posible mediante medidas compensadoras de elevación de los ingresos corrientes del gobierno. Pero estas compensaciones tienen límites políticos.

La muy leve expansión de la actividad económica de 1984 ha mostrado la necesidad de recurrir a políticas económicas expansivas del gasto público. En la medida que las políticas compensadoras por el lado de los ingresos presentan límites estructurales, es obvio que los intentos de reactivación económica estarán asociados a déficits fiscales crecientes.

Por otra parte, la tendencia al déficit externo ha sido manifiesta a pesar de las grandes contracciones de la actividad económica.

En 1979 y 1980 la balanza comercial de bienes muestra superávits a causa en primer lugar del comportamiento coyuntural favorable de las exportaciones y del fuerte ritmo contractivo de la actividad económica que redujo las importaciones principalmente en 1980.

La caída en el volumen de las exportaciones en 1981, a pesar de la todavía fuerte contracción de la actividad económica, condujo al surgimiento del déficit en la balanza comercial de bienes que ascendió a cerca de 460 millones de colones y de la misma incluyendo los servicios que alcanzó 750 millones de colones.

Las políticas de estabilización y las medidas de restricción de importaciones mantuvieron en 1982 y 1983 los déficits mencionados a niveles solo ligeramente inferiores a los del año anterior. En todo caso se evidencia los límites que tienen los programas de estabilización para equilibrar el sector externo, más allá de los efectos indirectos debidos a la contracción de la actividad económica.

El crecimiento de 1.5% del PIB real en 1984, resultado de la política económica de expansión de la demanda, condujo a que el déficit de balanza comercial de bienes y servicios aumentara en cerca de 280 millones, as-

cendiendo su nivel a cerca de 1034 millones de colones. El leve crecimiento del PIB real, pues, tuvo un impacto en el déficit del sector externo que muestra claramente los límites que nuestra economía irá presentando en el futuro para su recuperación.

Por otra parte, la inflación no ha cedido. En general, la inflación se ha mantenido en un promedio cercano al 14% anual durante el período analizado; las causas de tal problema han sido entre otras: las políticas económicas de expansión en la demanda; la política de financiamiento del déficit, la poca atención a la oferta de alimentos y las medidas secuenciales de devaluación (traslado progresivo de las importaciones al mercado paralelo). La política económica en este terreno también se ha mostrado inefectiva; la política de estabilización de 1982 y 1983 que buscaba entre otras disminuir la inflación es prueba empírica de la anterior afirmación.

Por último, el endeudamiento externo ha sido duplicado en el período considerado, a causa de las necesidades de los déficits analizados. Para 1984, la deuda total era de más de 4,873 millones de colones y "el servicio de la deuda para este mismo año absorbió más del 5% de las exportaciones de bienes y servicios no factoriales y más del 11% del PIB".¹⁰ Esta situación restringirá más los límites ya estrechos para el crecimiento de nuestra economía.

En conclusión, la política económica no ha ayudado a resolver las causas estructurales de los grandes problemas macroeconómicos del país, en tal sentido los desequilibrios económicos que restringen cada vez más las posibilidades de recuperar algún grado de dinamismo, no sólo han permanecido, sino que se han profundizado.

B. Los efectos del conflicto

Es evidente que el carácter coyuntural de la política económica ha estado condicionado por las necesidades de mantener la guerra y por la presencia de los Estados Unidos en el conflicto. Así, la guerra ha obligado a reorientar cerca del 40% del presupuesto del gobierno a mantener y profundizar dicha guerra; la ayuda de los EE.UU. ha crecido en una forma impactante en el período. Se considera que para los 5 años de 1981 a 1985 esta era de más de 1,739 millones de dólares, ayuda que reflejaba esencialmente el interés norteamericano por resolver el conflicto armado con un triunfo militar, se consideraba que el 30% de ésta se orientaba directamente a la guerra, el 44% indirectamente a la guerra y el resto era para reformas, desarrollo y ayuda alimentaria.

En este marco, los efectos de la política económica y de la guerra habrían incidido sobre un grave deterioro de la economía y la sociedad en su conjunto, pero serían los sectores de bajos ingresos los más afectados por todo ello. El índice de desempleo abierto era de 32%, tomando en cuenta el subempleo, éste podría ser superior al 60%, el índice de precios al consumidor según CEPAL habría sido para 1984 de 13.1%, el deterioro de la educación, la salud y el déficit de vivienda sería mayor a la situación prevaleciente antes de la crisis y el conflicto.

III. La situación en 1985 y las perspectivas de la economía salvadoreña en 1986

En el conjunto del período de 1979-84 es muy difícil determinar qué políticas económicas y en general qué medidas fueron promovidas y sustentadas por la Democracia Cristiana; pero es de considerar que durante el período de la Junta Militar-Demócrata Cristiana (1980-82) el grado de influencia y participación del partido habría sido sustancial, para 1982-84 durante el gobierno del Dr. Alvaro Magaña, si bien la DC participaba en el gobierno, este grado de influencia podría haber disminuido debido a la presencia esencial de los sectores más conservadores en las áreas de decisión más importantes.

Entre junio de 1984 y 1985 con el ascenso formal al control del gobierno por parte de la DC, la política económica y todos los aspectos vinculados a la vida social y política del país son esencialmente configurados por la DC con la marcada influencia del gobierno norteamericano y ciertos sectores de la empresa privada.

En este sentido, el gobierno demócrata cristiano habría seguido manteniendo los "marcos de prioridad de años anteriores: la guerra y la reactivación económica a través de la empresa privada"¹.

A su vez la política económica estaría orientada a tres grandes objetivos: 1) ajustar el tipo de cambio; 2) reducir la inflación y 3) disminuir el déficit fiscal.

Bajo este conjunto de prioridades y objetivos, el gobierno había asumido ciertas medidas que iban, desde el deslizamiento progresivo al mercado paralelo de un conjunto de bienes importados; pero al mismo tiempo el traslado de ciertas cantidades de las exportaciones de café, azúcar, camarón y langostino y otras exportaciones al área centroamericana también al mercado paralelo.

En general se restringía las importaciones a través del uso del mercado paralelo y se favorecería a los exportadores comprándoles parte de sus divisas en dicho mercado.

Para mediados de 1985, el gobierno impuso otro conjunto de medidas bajo los objetivos señalados anteriormente, éstos consistían en: 1) reforma a la ley del timbre fiscal aplicado a la venta de bienes y servicios estableciendo una tasa uniforme del 5%; 2) reforma a la ley de impuestos sobre importaciones; 3) oficialización de los tipos de cambio múltiples y; 4) la fijación de niveles máximos de utilidad bruta en la comercialización de repuestos y accesorios para vehículos automotores, algunos productos básicos de consumo y medicamentos importados de otros países del área centroamericana.

En su conjunto, estas medidas no habrían logrado los resultados esperados a fin de este año; ésto se podría reflejar en el alza inmoderada de los precios que alcanzaría para octubre de este año un 30.5% (índices de precios al consumidor, según datos de la Dirección General de Estadística y Censos).

El tipo de cambio del mercado negro habría subido desmesuradamente, alcanzando en algunos meses ₡ 9. por dólar; el déficit fiscal si bien seguiría manteniéndose a niveles del año anterior, éste habría crecido moderadamente.

En general, la política del gobierno se habría orientado esencialmente a profundizar la guerra y a fortalecer a la empresa privada a través de un conjunto de medidas crediticias que fomentan las exportaciones no tradicionales y la reactivación de actividades consideradas estratégicas para el gobierno.

La economía durante 1985 seguiría presentando los desequilibrios estructurales internos y externos; la estimación del 2% de crecimiento del PIB real para 1985 no logró cumplirse, nuevamente el crecimiento del PIB real en 1.6% para este año se dió bajo mayores desequilibrios externos.

Por otra parte, debido al deterioro del poder adquisitivo de los trabajadores, durante 1985, se profundizaron los problemas laborales, la respuesta gubernamental en general fue la intimidación y la represión, sólo a fin de este año el Presidente Duarte comunicó la aplicación de un aumento salarial de ₡ 100 para los empleados públicos, a partir del 1° de enero, pero esta medida se aplicaría solamente a los que tuvieran sueldos inferiores a los ₡ 1,500; a su vez, Duarte aceptó que "el 30% de los empleados públicos, ganan menos de trescientos cincuenta colones"¹²

Al momento de redactar este ensayo, se vislumbra un nuevo cambio en la política económica para el año próximo. Parece que se trata de un nuevo retorno a los programas de estabilización, que ya en 1982 y 1983 mostraron su ineficiencia para resolver los problemas macroeconómicos del país. Esta vez, sin embargo, se está proyectando un paquete de estabilización más drástico, cuyas consecuencias para las mayorías populares serán dramáticas. Entre las medidas principales a implementar se encuentran:

1. Devaluación oficial del tipo de cambio externo del colón, que presionará la inflación.
2. Reducción del déficit fiscal a través de mayores cargas impositivas y reducciones del gasto público.
3. Aumento de las tarifas de los servicios públicos: luz, agua, teléfono, etc.
4. Aumento en el precio del combustible.
5. Aumento de las tasas de interés.
6. Aumento de ₡ 100 a los empleados públicos.

Las consecuencias sociales de este conjunto de medidas están claras, en tanto que el mayor peso de ellas recaerá en las mayorías populares. Es de esperar entonces, que el próximo año se caracterizará por una acentuación de las reivindicaciones sociales sindicales, para lo cual el gobierno ya adelantó su respuesta de que no se tolerarán más, tales manifestaciones.

En general, se ha pretendido en este breve análisis de la política económica: 1) señalar que existen causas estructurales esenciales que no se

han resuelto y que han sido fundamentales en el surgimiento y desarrollo de la crisis y el conflicto; 2) la política económica ha estado orientada a responder a los problemas coyunturales que se iban presentando y no a resolver a mediano o largo plazo los serios desequilibrios económicos; 3) la Democracia Cristiana ha sido un sujeto importante en la configuración e implementación de la política económica, la cual no ha resuelto los graves problemas que todavía subyacen en la estructura económica, social y política del país; 4) las perspectivas económicas en el próximo año nos muestran una orientación de política económica que obligará a un sacrificio más grande de la mayoría de la población en beneficio de los intereses estratégicos de Estados Unidos y del capital privado.

NOTAS

1. Sevilla, Manuel. Visión Global sobre la Concentración Económica en El Salvador. Boletín de Ciencias Económicas y Sociales. Año VII, No. 3. Mayo-Junio 1984. UCA, San Salvador. Pág. 176.
2. Ibid. Págs. 174-175.
3. Ibid. Pág. 160.
4. Ibid. Pág. 161.
5. Banco Central de Reserva de El Salvador. Memoria 1981 XLVIII Ejercicio. Pág. 37.
6. Ibid. Págs. 37-38.
7. Moreno, Francisco. El Reformismo en El Salvador. Cuadernos Políticos Enero-Marzo 1985 No. 42. Ediciones Era. México, D. F., pág. 70.
8. Banco Central de Reserva de El Salvador. Memoria 1982 XLIX Ejercicio. Pág. 55.
9. Banco Interamericano de Desarrollo. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1985. Washington. Pág. 277.
10. Proceso. Informativo Semanal del Centro de Documentación e Información (CUDI). Año 6, No. 210. UCA, San Salvador. Pág. 6.
11. Boletín de Ciencias Económicas y Sociales. Editorial. Año VIII, No. 5 septiembre-octubre 1985. Pág. 269.
12. Discurso del Ing. José Napoleón Duarte al pueblo salvadoreño el 24 de noviembre de 1985.