

Artículos

A los cien días de gobierno, ¿hacia dónde vamos?

Francisco J. Ibisate

Resumen

Las debilidades estructurales y coyunturales de nuestra economía no se recuperarán en la última década del siglo. Más vale ser realista que alegremente voluntaristas, generadores de falsas esperanzas. Sin embargo, las políticas de estabilización y reajuste de ARENA son dudosas y contradictorias: necesarias y al mismo tiempo controversiales, porque nuestra estructura interna, además de la guerra, sufre de otro mal que explica la guerra.

Esta afirmación se va probando al analizar todas las medidas económicas que el gobierno de ARENA ha introducido en los primeros cien días. Asimismo se tienen en cuenta sus planes para el futuro. En las siguientes páginas se encuentra un análisis críticos de las estructuras básicas del nuevo modelo económico que se intenta implantar.

Nadie puede pedir ni esperar milagros en cien días. El "tiempo del rescate y de la alegría" tiene algo de profecía milenarista, más allá del año 2000. Las debilidades estructurales y coyunturales de nuestra economía no se recuperarán en la última década del siglo. Más vale ser realista que alegremente voluntaristas, generadores de falsas esperanzas. Si en anteriores épocas electorales fue tradición abundar en promesas propopulares, la recién terminada fase electoral presenta una característica especial: la "inviabilidad económica"

generalizada alcanza límites moralmente intolerables junto con la mayor indisponibilidad de recursos propios distribuidos en producción de paz y en producción de guerra. Cuando el país vive de la "ayuda y de la deuda externa" se han hecho las mayores promesas a todos los grupos sociales; es lógico que tanto quienes dieron el voto como quienes no lo dieron reclamen ahora que las palabras se acompañen con los hechos.

Es difícil hacer esperar más a la esperanza, es difícil, por sí mismo, conjugar todas las alternati-

vas; las palabras de los discursos anuncian que los privilegiados del nuevo modelo serán los más, es decir los más pobres, pero las medidas y las políticas iniciadas pueden contradecirlo. La gran necesidad es la producción para la paz, pero el gran gasto sigue siendo la producción de guerra. El desequilibrio mayoritario lo tenemos en el mercado interno, incapaz estructuralmente de satisfacer las necesidades básicas; pero el eje de la reactivación económica se ha transferido hacia el desequilibrio externo. En estas circunstancias lo que nuestra economía puede realmente ofrecer es "austeridad con sacrificio:" adecuada solución si ambos a dos fueran equitativamente compartidos. Pero no ha sido ésta la historia del pasado, ni promete serla en el próximo futuro. No estamos habituados a la "alegría del compartir," ni muy predispuestos al "rescate de la solidaridad." El nuevo modelo suena más a individualista que a social, y corre el peligro de llegar a ser una simple "reencarnación del pasado."

1. Programas de estabilización y ajuste estructural: lecturas diferentes

Los términos de estabilización y ajuste estructural han pasado a ser moneda de curso corriente, pero con significados diversos. Después del terremoto de 1986 algunos edificios reajustaron profundamente sus estructuras; otros simplemente retocaron la fachada, y otros esperan derrumbarse por su propio peso. Algo parecido nos puede suceder con el reajuste estructural económico. Hay estructuras macroeconómicas más externas en desequilibrio patente, y hay estructuras económico-sociales más internas en desequilibrio perenne. Enfatizar las políticas dirigidas a nivelar los primeros desequilibrios y relegar al más largo plazo los reajustes sociales para sanear los desequilibrios internos perennes es jugar con una bomba de tiempo. Un ejemplo como botón de muestra: mientras las nuevas autoridades hablan de revisar y de readecuar las modalidades de la propiedad de la Fase I de la reforma agraria, las asociaciones campesinas reclaman el lanzamiento de la Fase II de la transformación agraria. Reformas y reajustes tienen resonancias y profundidades diferentes.

El Salvador es un "país pobre" al cual necesariamente le toca la suerte del perdedor dentro de una "economía internacional de mercado." Vendemos nuestras exportaciones en un mercado de "compradores" bastante proteccionista (las fuerzas de ese mercado están agobiando ahora nuestras exportaciones de café...). Compramos nuestras importaciones en un mercado de "vendedores," frecuentemente subsidiados. Siendo un país pequeño, de escasos recursos naturales y en solitario (no mancomunados regionalmente en un frente común) nuestra suerte es la "deuda externa." La deuda del pobre que lo hace más pobre. Este desequilibrio externo, traducido en un colón-sobervaluado, es lo que parece preocupar más a las instituciones acreedoras extranjeras, que contemplan la deforme fachada de nuestro edificio económico. Hay que reforzar la oferta de exportaciones, las tradicionales y las otras; y hay que gastar menos en lo menos necesario. Pero no queda nada claro qué es lo "menos necesario," porque algunas de estas instituciones financian la "guerra," que realmente es el gasto menos necesario y el más desequilibrante de esa fachada externa, la balanza de pagos. He ahí la duda y la contradicción de estas políticas de estabilización y reajuste: son necesarias y al mismo tiempo controversiales, porque nuestra estructura interna, además de la guerra, sufre de otro mal que explica la guerra.

El Salvador es también un "país de pobres" a quienes el actual gobierno quisiera transformar en los privilegiados del nuevo modelo económico. En la época preelectoral todos los partidos tañían la misma música: "la situación del país es de extrema pobreza e indigencia generalizada, disparidad de ingresos, creciente desempleo con creciente inflación, escaso poder de compra, insatisfacción mayoritaria de las necesidades básicas, serio deterioro social en la salud, educación... y de la misma seguridad personal." El resultado de esta "deuda interna" de nuestra economía ha sido la guerra, causal muy importante de nuestra deuda externa. Este desequilibrio interno reclama desde hace mucho tiempo un reajuste estructural de fondo; pero no parece ser esta la forma en que

El nuevo modelo suena más a individualista que a social, y corre el peligro de llegar a ser una simple "reencarnación del pasado."

muchos grupos pretenden interpretar los principios del nuevo orden económico. Un modelo juega según lo interpreten los actores con más poder.

No es de extrañar que hagamos lecturas muy diferentes de la década actual y de las anteriores, y por lo tanto, de las políticas que se preanuncian para el próximo quinquenio. Con razonamientos, más bien políticos que económicos, se sitúa y se limita el origen de nuestra crisis en los años de 1980. Montando un arreglo bastante artificial de hechos y conflictos se quiere llegar a una conclusión prefabricada: donde el Estado interviene más la economía va a menos, y desde que las ideologías subversivas se introducen en las mentes reformadoras, la crisis alcanza su mayor profundidad. Tres son las causales de la crisis: el Estado, las reformas y las ideologías subversivas. Por lo tanto, el nuevo modelo debe ser la "negación de la negación." No faltan estadísticas que dan visos de confirmación a esta hipótesis de trabajo. El PIB se contrae en un 13.6 por ciento a valores constantes de 1978; las exportaciones descienden a un 50 por ciento del valor obtenido en 1979; la inversión se reduce a un 12 por ciento del PIB; la ayuda externa de 1987 equivale al 11.6 por ciento del PIB; la fuga de capitales esponja las remesas de los emigrantes; el monto de depósitos en términos reales de 1978 experimenta una disminución del 20 por ciento, que explica la contracción del crédito total en un 18 por ciento, y sobre todo la contracción del 34 por ciento del crédito privado; los déficits fiscales prometen alcanzar la cifra récord de 1,300 millones de colones y la mora del sector público ronda el 40 por ciento del crédito concedido... Estas y otras referencias estadísticas, sobre las cuales volveremos para una más adecuada interpretación, pueden resumirse en ese parámetro "imaginario" del PIB —per cápita— (620 colones) que nos traslada a niveles de 1960. Siendo el per cápita un parámetro imaginario, porque no existe el "salvadoreño-promedio," es, sin embargo, un indicador muy importante del

reajuste social que pudiera buscar el nuevo modelo.

1.1. Las décadas 1970 y 1980

Sin abandonar la década de 1980 ni el tema del ajuste estructural, conviene recordar que antes existió una década de 1970..., sin subir más arriba, y en la historia lo que sucede hoy se gestó ayer o antes de ayer. La década de 1970... no es la más feliz en referencias estadísticas, porque se inició dentro del proceso de estancamiento internacional. Pero se dieron un conjunto de condicionamientos, hoy añorados, que relegaron al olvido los problemas de la estabilización y del reajuste macroeconómico. Repetimos lo escrito anteriormente. En esa década la economía presentó una tasa de crecimiento real promedio del 5 por ciento, superior a la tasa de crecimiento poblacional. La balanza de pagos presentó un relativo equilibrio externo, donde unas partidas compensaron los déficits anuales de las otras, sin que hubiera presión por la devaluación monetaria; la deuda externa, tanto la pública como la privada, creció, pero era una deuda tolerable y pagable con un reducido porcentaje de nuestras exportaciones. Tampoco el "presupuesto estatal" planteaba un gravoso déficit público, aunque su estructura de ingresos y el destino global de los gastos no hayan sido propiamente muy sociales. Pero contablemente había un relativo equilibrio.

El regulador de la economía era la "economía de mercado" y libre empresa, muy poco impresionada por las orientaciones sociales apuntadas en los planes de desarrollo económico y social. Incluso los gobiernos de esas décadas fungieron como "estados-benefactores" del sector productivo, tanto por la amplia y costosa infraestructura que le proporcionaron como por la propicia legislación comercial y fiscal con la cual lo protegió y financió. Asimismo, se privatizaron aquellas instituciones que ahora se afirma deben ser reprivatizadas.

En resumen, se dieron las condiciones o pre-requisitos internos y externos, que ahora se afirman son la precondition para el desarrollo económico o servicio de la "deuda-interna" a favor de las mayorías laborales. Sin embargo, puestas todas estas condiciones fundamentales aparecen meridianamente los verdaderos problemas de nuestra economía: la elevada "concentración económica del capital y de la renta en relativamente pocas manos," a la cual se fue añadiendo la concentración geográfica urbana frente a la desolación rural. El derivado o el negativo del modelo de mercado ha sido la situación de "pobreza generalizada," la cual alcanza a dos tercios de la población laboral, el 50 por ciento se encuentra en estado de "extrema pobreza" de acuerdo a las estadísticas nacionales y externas. Ni la economía de mercado, ni las preconditiones de equilibrios internos y externos, lograron poner límite a los dos problemas estructurales principales: la concentración económica y la pobreza generalizada. Más aún, la libre empresa o el sector productivo influyente se ha resistido tenazmente a los intentos de transformación social, taponando con ello cualquier salida legal o parlamentaria favorable a estos cambios sociales. El recurso a la fuerza bruta y el recurso al "explosivo," como última razón, fueron inventos de las "derechas" de aquella época. Por ello cabe la pregunta: ¿quién inició la guerra y por qué?

Seguir sosteniendo que la guerra es una "importación no tradicional," emanación de los conflictos ideológicos y armados de las dos superpotencias, es pecar a la vez de realismo y de idealismo. Si a nuestro conflicto lo llamamos "guerra-civil" es porque nació dentro y desde dentro. Así lo vio también aquel grupo de militares, quienes entienden de guerra, y que dio un "golpe al Estado" por proteger y garantizar una situación injusta en sus vertientes sociales, económicas y políticas...¹

Esto nos conduce a leer la década de 1980... en forma más realista y menos partidista, sin interés alguno por defender a determinado gobierno de turno. Hay hechos de coyuntura nacional e internacional que superan la capacidad de control de

los gobiernos pasados, y que siguen imponiéndose al actual gobierno. Basta recordar algunos de ellos. Las políticas económicas emprendidas por el gobierno de Reagan en 1980 (teoría de la oferta...) produjeron una drástica elevación del tipo de interés internacional, seguido de una revaluación del dolar. Esto vino a gravar seriamente el servicio de deuda pública externa, el cual se triplicó en la década de 1970 y se cuadruplicó en la presente. La renovada recesión mundial, en los tres mundos, afectará negativamente nuestra balanza comercial, por el descenso en las cuotas y en los precios de nuestras exportaciones y por el incremento unitario del valor de nuestras importaciones. La necesaria nacionalización y socialización del comercio exterior se inició en un contrapunto internacional y con ardua oposición nacional. La nacionalización del sistema bancario, con el objeto de proporcionar un crédito más social, generó en los tres primeros años una fuga de capitales superior a los 2,000 millones de dólares, suma equivalente al monto de nuestra deuda externa, y que deja bastante descapitalizada a la banca nacional. Si el crédito dirigido al sector privado se ha reducido en el 34 por ciento (en valores reales de 1978), no todo se debe a simple politización y nacionalización bancaria. Al fin y al cabo, ha sido el sector privado más clamoroso el que más ha utilizado un crédito subvencionado, a un tipo negativo de interés, tomando en cuenta el ritmo de la inflación. Es socialmente curioso que, junto con la ayuda externa, las remesas de los emigrantes —y no el capital fugado— hayan proporcionado un factor de respiro en la disponibilidad de divisas. Las fuertes presiones para la devaluación monetaria se comenzaron a ejercer ya desde 1982 por parte del FMI y de la AID sobre un gobierno que se resistió y sobre una economía debilitada en su sector externo por la coyuntura internacional, en su sector monetario por la escasez relativa de divisas y en todo su sector productivo por los daños directos y por la inseguridad creciente de la guerra prolongada. También la reforma agraria nació con una década de retraso y con el gravamen de una deuda interna insolvente; muchas propiedades se revaluaron en

vísperas del proceso. Por decreto se pueden crear "cooperativas," pero de repente no se pueden crear "cooperativistas," no entrenados tradicionalmente en la administración de lo que producen, ni preparados técnicamente para sus nuevas funciones; en el relativo fracaso del sector reformado hay causas que vienen de atrás, y también el refrán dice que "no hay peor cuña que la del mismo palo," muchos de los nuevos directivos han sobresalido más por su autoritarismo que por su capacidad.

La oposición de la izquierda, la oposición de la derecha y las expectativas y especulaciones han sacudido la marcha de la economía fuera de los carriles de los programas de reactivación y de estabilización económica que se van alternando cada dos años. La devaluación precipitada de 1986, primero, volvió a descontrolar los flujos monetarios, y después el terremoto ocurrido en octubre de ese mismo año dañó sensiblemente la manufactura, los servicios y las habitaciones concentrados en la capital. No todas las desgracias

se deben cargar al debe de una deficiente administración pública o gobierno de turno, admitiendo un porcentaje de causalidad; argumento partidista, tanto más peligroso a modo de *boomerang*, pues varios de estos obstáculos siguen trabando hoy las propuestas del nuevo gobierno...

1.2. El "regulador" de la economía: 1980

Se ha venido repitiendo que el Estado, y su gestión pública, son el principio causal de la crisis interna al intervenir y al acaparar hasta un 60 por ciento de la superficie económica. Ni el porcentaje del presupuesto del PIB ni el monto del crédito concedido al sector público alcanzan cuotas tan elevadas. Ha habido, sin duda, revanchismo partidista e inercia burocrática, junto con la concentración de poder en los tres ramos: legal, ejecutivo y judicial, junto con la "rueda de caballitos." Pero la variable incontrolable ha sido la deuda interna y externa. Y ello, porque el Estado no ha sido el director de la economía, sino que su principal "regulador ha sido la guerra." A medida que



El Estado no ha sido el director de la economía, sino que su principal "regulador ha sido la guerra."

avanza la década pasamos de una "economía en guerra" a una "economía de guerra." Hay grupos e instituciones que todavía se resisten a aceptar esta realidad, y tachan de "postura derrotista" a quienes sostenemos que con la guerra no es posible una recuperación económica. Aceptar como premisa que la guerra es el regulador, obliga a preguntarse ¿de dónde nace la guerra?

Pero la evidencia se impone. Una de las primeras metas que propuso el actual gobierno fue nombrar una "comisión de diálogo." Ahora estamos a la expectativa de la segunda comisión y de la posible agenda en el proceso de negociación. Los intentos de estabilización y de ajuste macroeconómico, siendo necesarios, serán inoperantes si antes no se estabiliza y reajusta la guerra interna. Los técnicos del FMI y de la AID lo comprenderían mejor "si convivieran" nuestra inseguridad generalizada, y si apoyando los esfuerzos de paz, derivaran la ayuda militar hacia el déficit de la balanza de pagos. Es difícil que nos entiendan mientras no se entienda de qué desequilibrio nació la guerra.

El hecho de que la subversión esté golpeando la propia capital es como un símbolo de que la guerra está afectando el puro centro de la economía, de las variables claves macroeconómicas y de los sectores privado y público que las generan. La reducida utilización de capacidad instalada, el descenso real de la producción, del empleo, de los ingresos, del consumo e inversión, de las exportaciones frente a las importaciones, de la liquidez disponible, de la fuga de capitales, así como el creciente déficit presupuestario se deben esencialmente a la guerra interna junto con la adversa coyuntura internacional. Al igual que las reformas de 1980, el nuevo modelo económico tampoco ha nacido en el mejor momento, y junto con el "derecho de espera" se puede beneficiar con el apoyo de una crítica constructiva.

Dialogar, negociar, entrar en las sendas de la

paz... no es más que el primer peldaño de la escalera que lleve al desarrollo económico. Con la guerra no hay nada que hacer y sólo queda "armarse de paciencia."

Salgamos un poco de nuestras fronteras nacionales. No sólo la "manía armamentística" de las superpotencias, sino más de 160 guerras, de 1950 a nuestros días, están perturbando el orden económico nacional e internacional. Si sólo se diera el primer enfrentamiento de las dos superpotencias pudiéramos pensar que nosotros somos simples peones de las fichas blancas o negras de este peligroso ajedrez. Pero si la macroconflictividad se ha expandido a lo largo del planeta en más de 160 conflictos nacionales (22 en 1988) quiere decir que el nuestro es parte de esa protesta y de esa marcha hacia una mayor justicia social, hacia un nuevo orden económico internacional y nacional. Aquí se puede mencionar la palabra y el objetivo de hacer *perestroika*, porque también las economías socialistas intentan su propia "reestructuración." Al final del siglo, al mundo actual, o a buena parte del mismo, le interesa caminar hacia la justicia social. Nuestra guerra no nació del enfrentamiento de dos superpotencias, sino del enfrentamiento a la injusticia social... Por desgracia, las circunstancias de guerra han logrado agravar aún más las condiciones de pobreza generalizada...

2. Hacia una economía de mercado

El título está sacado de una reciente publicación de FUSADES, "Hacia una economía de mercado en El Salvador. Bases para una nueva estrategia de desarrollo económico y social" (mayo, 1989). Esta misma ruta tiene el pleno aval de la escuela de Chicago, de la AID, del FMI y de otras instituciones norteamericanas; es recomendación cotidiana de nuestros rotativos matutinos y de varias gremiales del sector productivo. Lo que más nos puede sorprender es que también el gobierno de Polonia en estos días, y desde hace un

Las fuerzas del mercado pueden ser crueles; no recomendemos para dentro un desnudo modelo de mercado que internacionalmente nos está agobiando.

tiempo los gobiernos de Hungría, de la URSS con su *perestroika*, de la China con su *gaige...*, programan dirigirse "hacia una economía de mercado." Entendemos aquí por "economía de mercado" un grado de libertad, más amplio o más regulado, al juego de las ofertas y demandas sectoriales y de la orientación que presten a la formación de los precios, sin hacer referencia a las estructuras de fondo que puedan convertirlas en "fuerzas contrapuestas."

Si de un lado y del otro de las teorías y de las prácticas económicas se tiende hacia una economía de mercado, quiere decir que el mercado ofrece elementos positivos de orientación económica y de optimización de recursos. En los modelos económicos prosociales y prosocialistas se da un proceso de retroalimentación donde un plan marca las preferencias sociales (los eslabones de la cadena) y las proporciones sectoriales de la producción. El plan es el indicador más o menos activo. A su vez el mercado pasa a ser el instrumento de control y de orientación del plan, señalando las escaseces relativas de bienes y factores frente a los requerimientos de los mercados, dando sentido a los precios económicos y al mismo beneficio empresarial. "Lo que es beneficioso para la sociedad debe ser beneficioso para la empresa" (E. Liberman), resume el papel del mercado orientado por el plan. Siendo sinceros con la historia, a las llamadas economías socialistas les queda una larga y ardua tarea por realizar en la reestructuración de sus sistemas de precios-económicos (*Perestroika*, pp. 99-100).²

El problema de la asignación de precios en una economía de mercado, aparte de las estructuras monopólicas y oligopólicas que dominan y controlen la producción sectorial, reside en la carencia de perspectivas y preferencias sociales en el corto y sobre todo en el más largo plazo, en el inmediatismo y en la parcelación del mercado solvente, en la búsqueda de la rentabilidad monetaria (lucro) como criterio imperante y en la falta de un

plan nacional que guíe hacia lo socialmente beneficioso. El llamado "mercado" es de hecho un conjunto de mercados sectoriales integrados, donde las perspectivas individualistas por las que se guía cada rama-sector suelen conducir a euforias, seguidas de estrangulamientos y retrocesos, que han hecho la historia de los "ciclos económicos." Es difícil, por no decir imposible, que el simple mercado se guíe a sí mismo, puesto que él es una "coyuntura," *carrefour* de múltiples decisiones tomadas unilateralmente.

Un detalle de terminología me ha llamado la atención. En la época preelectoral los principales partidos contendientes, aleccionados por prestigiosos conferenciantes, hablaban de una "economía social de mercado." Con el cambio de gobierno, salvadas algunas honrosas excepciones, las gremiales del sector privado, los diarios matutinos, FUSADES y varios personeros gubernamentales... hablan llana y simplemente de "economía de mercado." No es que se coman una palabra por abreviar, sino que subyace una teoría: "las leyes y las fuerzas del mercado son, por sí mismas, "sociales." El error histórico de esta teoría, sobre todo aplicada a nuestro país, es que "a las fuerzas se les llama leyes del mercado," se legaliza la fuerza. Defendiendo y sosteniendo la existencia de un eficiente sector productivo, sin el cual no hay economía posible, en nuestro país éste se ha caracterizado por su carácter monopólico, el cual le ha dado el control de la respectiva rama productiva y por sumatoria el control de la economía general. El peligro que se visualiza es que las contrarreformas legalizadas y las preanunciadas vayan más bien en la línea de reconfortar la antigua estructura dominante. Quizás el gobierno no lo pretende, pero si lo pretenden los grupos productivos, pueden quedar fallidos los objetivos sociales. Se legitimarían práctica y éticamente las "fuerzas de mercado" el cual, en vez de orientador, se volvería un campo de batalla.

No es casualidad, sino normal, que nuestra

principal exportación, el café, esté desprotegida y debilitada ante las fuerzas del mercado internacional, y que los productores nacionales sugieran al gobierno impulsar una coalición de productores-exportadores centroamericanos a modo de "poder compensador" frente a los compradores externos. Las fuerzas del mercado pueden ser crueles; no recomendamos para dentro un desnudo modelo de mercado que internacionalmente nos está agobiando. Aquí hay lugar a una reflexión ética. El actual papa, Juan Pablo II, al analizar el llamado "orden económico mundial," en su última encíclica *La preocupación social de la Iglesia* (1987), lo califica como "estructuras de pecado." No simplemente porque lo que allá existe y se hace sean pecados, fruto de otros pecados, sino porque esas estructuras de pecado convierten en norma de moralidad lo que es pecado, lo malo se convierte en éticamente bueno, y las conciencias se tranquilizan haciendo el mal. Algo de ello se aplica a todo el problema de la deuda externa del tercer mundo. La dirección y la interpretación que los actores económicos, el sector productivo más fuerte, puedan dar a las políticas económicas programadas por el actual gobierno corren el riesgo de transformar nuestra economía nacional en una parcela más del llamado "orden económico internacional." Las interpretaciones y las expectativas de los actores económicos pueden desviar al modelo de los objetivos sociales pretendidos por el gobierno, especialmente si el principio gestor es que "entra el mercado y sale el Estado." Las posiciones y exposiciones de algunas gremiales del sector privado dan base a estos temores. Y entonces, ¿quién planifica al mercado?

En anterior artículo se hacía diferencia entre "economía social de mercado" y "economía social con mercado" (ECA, 486-487, abril-mayo, 1989); el cambio de partícula subraya que debe haber mercado para lo social, o que lo social sea el centro de mercado. Ahí radica la gran diferencia entre una economía prosocial, donde el mercado es regulado por un plan social, y una economía proliberal, donde las fuerzas del mercado son las únicas que orientan al mercado.

Si la década de 1980... es erróneamente interpretada como un desgaste económico derivado de la estatización, la "ley del péndulo" parece impulsar a varias instituciones y gremiales al otro extremo del díptico. Es lógico que surjan la duda y la oposición, porque no quisiéramos que en 1990 se vuelvan a repetir los sucesos de 1980... Existe una razón poderosa para esta hipótesis; se ha prometido que los pobres serán los privilegiados del modelo. Sin embargo, las manifestaciones públicas de sus representantes y gremiales no visualizan este objetivo social. Se podrá arguir que ellos no dominan los modelos macroeconómicos, los efectos retardados de la teoría del rebalse... Pero son los pobres quienes tienen la mayor sensibilidad social, y a la pobreza no se le puede dar un nuevo largo plazo. Ellos proyectan un modelo dirigido a la satisfacción de la "deuda interna," sus necesidades básicas, y por lo tanto, un modelo de mayor sobriedad y austeridad generalizada; la palabra "racionamiento" no ha entrado aún en nuestro léxico económico.

Por añadidura sabemos que una desnuda economía de mercado no es genuinamente nacional; conocemos las fuertes presiones de instituciones crediticias extranjeras. Pero también "en economía" resulta cierto aquello del evangelio: "no se puede servir a dos señores; a Dios (los pobres) y al dinero."

3. Entra el mercado y sale el Estado

Conocemos de momento los principios orientadores y las grandes líneas de acción, sumadas a algunas propuestas vertidas alternativamente por varios personeros públicos. Las asociaciones gremiales del sector privado también piden medidas concretas. Mientras no circule entre el público el programa económico más detallado quedan ciertos vacíos en la interpretación de las reglas del juego del mercado y del Estado. Decir que el Estado tiene que hacer un papel "subsidiario" de cuanto no alcance a hacer el sector privado no deja claro si el Estado tiene que hacer poco o tiene que hacer mucho. La interrogante surge al releer un párrafo redactado por una de las instituciones inspiradoras



del nuevo orden económico. "El Estado tiene un papel esencial que cumplir en este sistema. Debe suplir al mercado en ciertas áreas como la provisión de bienes públicos. Debe velar permanentemente por el funcionamiento de una sana competencia, evitando los comportamientos desleales por parte de algún agente económico. Debe asegurar que se cumplan a cabalidad los principios de competencia sobre los cuales se basa el sistema. Es especialmente importante que el Estado no garantice legalmente la existencia de monopolios y otras imperfecciones. Es también responsabilidad del Estado garantizar que todos los habitantes puedan integrarse a los mercados para lo cual se requiere que todos puedan acceder a los servicios básicos. La eliminación de la extrema pobreza es entonces una de sus responsabilidades princi-

pales." Este párrafo, atentamente leído, encomienda al Estado no cambiar de políticas, sino cambiar las estructuras. Queriendo o sin querer viene a poner el dedo en la llaga.

Este y otros párrafos de la citada publicación muestran que se pretende montar un "nuevo orden o mercado," sin monopolios ni oligopolios que obstaculicen la sana competencia. Implícitamente se dice que no se quisiera volver al modelo de mercado vigente antes de 1980. En otras palabras, explícitamente se admite que los actores del nuevo mercado pueden convertirse en actores sociales. ¿Por qué no se aplica la misma lógica y la misma capacidad de conversión para un nuevo Estado y una eficiente administración pública? El sector público ha podido tener sus sesgos partidistas, sus excentricidades dictatoriales cuando dominaba los tres poderes, sus compromisos nepotistas y hasta la maltraída corrupción. La sana lógica exige que castigemos la corrupción, eliminemos el nepotismo y las excentricidades, que la administración pública se transforme en una carrera competitiva de títulos, méritos y oposiciones..., y no en privilegios para los nuevos ascendientes. La lógica también pide que eliminemos estos y parecidos errores en el sector administrativo privado. Pero es misión imposible, en las actuales circunstancias y estructuras, reducir al Estado a un "papel subsidiario," porque aunque no lo quisiera tendrá que salir de su rincón. Ahora necesitamos estar bien gobernados y bien administrados.

En esta década, calificada de estatizada, ha faltado una de las funciones fundamentales del Estado, los planes de desarrollo económico y social. Repetimos que no ha sido el Estado, sino la coyuntura externa junto con la guerra interna los que han conducido en series alternativas los programas de reactivación-estabilización. Si algo necesitamos en este momento es un diagnóstico apegado de la realidad nacional y un plan de desarrollo, que arrancando del más largo plazo señale las etapas a recorrer en el mediano y más corto plazo. Tenemos técnicas y técnicos competentes capaces de poder hacerlo; disponemos también de nuestra primera "matriz insumo pro-

ducto," elemento de análisis y elemento de planeación económica. Sea dicho de paso, aunque muy importante, que de acuerdo a esta matriz de los sectores responsables de la satisfacción de las necesidades básicas cuentan internamente con una mayor capacidad de reactivación económica como demandantes y como oferentes de insumos al conjunto de sectores. Este dato técnico no puede relegarse al olvido en la concepción del nuevo modelo, que tanta importancia quiere dar a los sectores vertidos hacia el exterior...

Las economías en desarrollo, en especial, tienen profundos cortocircuitos intersectoriales en sus relaciones internas y externas; son economías trucas, centradas en relativamente pocos sectores. Es el Estado, una administración tecnificada, el que debe dar coherencia de tiempo y espacio a esos "eslabones" interrelacionados y dentro de los recursos disponibles al servicio del más largo plazo. Más difícilmente lo lograría nuestro mercado, e implícitamente se reconoce al decir, refiriéndose al Estado, que "la eliminación de la extrema pobreza es entonces una de sus responsabilidades principales." El Estado pasa a ser el encargado del principal problema, y ¿dónde queda el mercado? No se puede pedir ya esta planeación a un gobierno que acaba de sentarse sobre una economía maltrecha, aunque se posean los lineamientos de las nuevas políticas. El interrogante es si el plan del largo plazo se tiene que acomodar a las políticas más inmediatas decretadas o preanunciadas, o éstas deberían adaptarse a las metas del más largo plazo. En el nuevo gobierno, el ministerio de planificación, además del nombre y de un buen distribuidor de proyectos y fondos externos, debería recuperar y mejorar su función de orientador del sector público y del sector privado.

4. Las estructuras básicas del nuevo modelo

En cien días no se puede construir un edificio económico; disponemos de algunos principios directivos o inspiradores, seguidos de las primeras medidas económicas y de otras preanunciadas o en gestación. Lo que genere este mecanismo de funcionamiento económico dependerá de las estructuras constitutivas del modelo y del compor-

tamiento o respuesta de los actores económicos, sobre todo de aquellos que pasan a ser parte constitutiva de las nuevas estructuras: en este caso el amplio y heterogéneo sector privado productivo. La economía no funciona como una terminal de computador donde se puede ordenar a placer la dimensión y longitud de los párrafos o reordenarlos con un sencillo tecleo. El juego económico, como acto social racional o razonado, dependerá de lo razonado, racional y social que sea el comportamiento de los grupos humanos. También es cierto que ese comportamiento humano viene informado y condicionado por las estructuras o partes constitutivas del modelo económico. En nuestro caso el mecanismo de funcionamiento vendrá regulado por el "mercado;" pero un mercado —se dice— no controlado por monopolios ni oligopolios— en sana competencia, y con el fin social de ir eliminando la extrema pobreza. La pregunta es, ¿cómo se van gestando las estructuras constitutivas y directivas del nuevo modelo?

4.1. Un proceso de privatización

La liberalización de la economía presupone un proceso de privatización "limitada." Se trata de privatizar algunas instituciones públicas nacionalizadas a inicios de la década. Tal vez se hagan algunas modificaciones de privatización en las cooperativas nacidas de la Fase I de la reforma agraria; pero no aparece en la agenda del modelo modificar la privatización de la Fase II de dicha reforma, tal como lo piden varias asociaciones campesinas. Si la liberalización del modelo arranca de la "privatización" estamos tocando un punto álgido de nuestra existencia económica. Si los argumentos en favor de la propiedad privada, referidos a la seguridad, iniciativa, eficiencia... valen, valen para todos los ciudadanos, y el modelo debería encaminarse a este fin. El modelo no puede olvidar que "la propiedad privada tiene una gran hipoteca social," ¿hacia qué privatización se endereza el modelo?

4.2. La privatización del INCAFE

Se recomienza por un caso concreto por su

importancia desde varios aspectos. Cronológicamente es uno de los primeros decretos de la asamblea y marca el sendero. Las exportaciones tradicionales vuelven a ser el eje reactivador del modelo, tanto por las divisas como por el nivel de empleo que generarán... Al café le ha ido mal en la presente década, debido, esencialmente, a la adversa coyuntura internacional por lo que hace a las ventas y al alza de los insumos por lo que atañe a los costos. Se añade otra fuerte razón, la nacionalización del INCAFE con miras a la socialización de las divisas, fin no logrado de acuerdo a los reformadores. La comercialización del café funcionaría mucho mejor si se privatizara. No deja de ser bastante sorprendente que, luego de ocho años de existencia legal, en cuestión de dos semanas se declare inconstitucional al INCAFE. Da la impresión que se escucha mejor la voz de los que tienen voz.

Dejando de lado la legalidad, lo que se busca con la privatización es reanimar esta exportación y convertirla en fuente de reactivación económica. La hipótesis de trabajo es que antes de 1980 ése era el destino del café, amén del empleo que generaba. Sin embargo, las estadísticas de la contabilidad nacional, tal como se reflejan en la matriz insumo producto de 1978, no avalan estos panegíricos. Los "coeficientes técnicos de producción" (columna de la matriz) y la distribución factorial de insumos y componentes del valor agregado no eran muy sociales, como se refleja en el siguiente cuadro:

Coeficientes técnicos del sector del café

+ Consumo intermedio total (porcentaje de insumos)	0.0696636
- sueldos-salarios y prestaciones sociales	0.2423010
- Consumo de capital fijo	0.0054669
- Impuestos indirectos netos de subsidios	0.1791865
- Excedente de explotación	0.5033820
- V.B.P. de cada unidad en términos monetarios	1.0000000

Dado que una matriz nos describe la estructura de producción (columna) que no cambia si no hay cambios tecnológicos sensibles, este cuadro nos permite hacer algunas consideraciones sobre la privatización del INCAFE, y accidentalmente sobre la capacidad de reactivación interna del propio sector del café. La rama-café no es un sector relativamente dinamizador de la economía por su demanda de insumos (eminentemente se demanda a sí mismo) y, por ello, el coeficiente de consumo intermedio es bajo (7 por ciento). Tampoco lo es relativamente como servidor de insumos (fila de la matriz) para el resto de los sectores económicos. Su capacidad de dinamización estaría en la doble vertiente de las divisas que adquiere y por el nivel de empleo que pueda crear o por los salarios que genere. Lo que más llama la atención en lo que fue la rama-café es que el conjunto de remuneraciones (sueldos-salarios-prestaciones sociales) ronda escasamente el 25 por ciento del gasto total de producción (329,173 miles de colones) mientras que el "excedente de explotación" retenía el 50 por ciento del valor total bruto (683,859 miles de colones, el doble del monto de las remuneraciones). El elevado beneficio de la empresa deducible ofrecía un argumento bien positivo a favor de la socialización y de la nacionalización del proceso exportador. La administración del INCAFE, en un entorno de guerra y baja coyuntura internacional, ha podido ser no muy acertada; pero el argumento de la socialización de las divisas sigue en pie, sobre todo si el tema de la Fase II de la reforma agraria no está en la agenda. El nuevo gobierno necesitará ahora financiación para inversiones creadoras de empleo y con destino social; el café puede ser una de ellas. Con la privatización del INCAFE y la liberalización de las exportaciones y de las importaciones, los reflujos de estas divisas necesarias pueden dirigirse hacia dentro o hacia fuera del país. Esta presunción se basa en la inseguridad interna aún permanente y en el apoyo que una banca privatizada pudiera dar a la renovación de estos créditos agrarios o de avío. La privatización del INCAFE (y otras en perspectiva) junto con la privatización de la banca pueden renovar el "con-

sorcio" exportador-bancario, típico de las décadas anteriores a 1980.

4.3 La privatización del sistema bancario

En este sector se proyectan amplias reformas no sólo de políticas monetarias y crediticias, sino de reestructuración legal y de autonomías institucionales. Investigaciones más académicas junto con numerosos artículos en nuestros diarios son prueba de la importancia y de las expectativas que han generado las reformas iniciadas y las reestructuraciones programadas. En este apartado sólo hay lugar para hacer algunas reflexiones sobre las tendencias de la reestructuración del sistema dentro de la lógica del nuevo modelo económico. Una reciente publicación preparada por CENITEC,⁴ basada en los análisis y recomendaciones de la firma alemana IPC, es un buen punto de apoyo para esta reflexión.

Una excesiva regulación verticalista caracteriza la estructuración bancaria, reduciendo la debida autonomía del Banco Central de Reserva y la sana iniciativa de la banca comercial. La reforma abarcaría aspectos legales, clarificación de funciones y autonomías, junto con una solidificación, quizás mayor especialización, que alcanzaría a las instituciones de la base crediticia. El centralismo se aprecia en la misma cúspide, donde el presidente de la república tiene los más amplios poderes en la nominación del presidente y del vicepresidente del Banco Central de Reserva, del director de la superintendencia del sistema financiero, de los miembros de la junta monetaria, llegando hasta la nominación de los presidentes de las instituciones crediticias de base. El partidismo puede pesar mucho en estas nominaciones y del uso se puede pasar al abuso, sin que la asamblea u otro poder público pueda ejercer un "poder compensador."

A su vez el ejecutivo tiene el pleno control de la junta monetaria, de la cual el presidente del Banco Central de Reserva es secretario. La junta monetaria determina las grandes directrices mone-

tarias y un conjunto de medidas monetarias que, en su mayoría, suelen ser competencia y responsabilidad de los bancos centrales. La Superintendencia del Sistema Financiero depende de la junta monetaria y debe fiscalizar las operaciones de la banca comercial y del Banco Central de Reserva, pero al igual que la junta monetaria depende del Banco Central de Reserva. Estas breves referencias muestran la necesidad de una reestructuración de las funciones y de las autonomías dentro de este sector.

Si en la cúspide se recomienda una reorganización, tanto o más serio es el problema que se presenta en la base del sistema comercial y financiero. Cuando hablamos de "crédito" nos referimos a la "confianza" que el cliente prestatario ofrece a la institución prestamista. Pero en la situación actual, cuando las operaciones de limpieza y saneamiento de cartera por moras acumuladas en la banca comercial acercan sus contabilidades a los "números rojos" (CENITEC, pp. 23-29) y tomará de dos a tres años su consolidación antes de privatizarla, la palabra "crédito-confianza" se aplica ahora a la misma base del sistema bancario. La gravedad del problema trasciende las posturas de privatización y de estatización, y el remedio no está en pasar de un extremo del modo de propiedad al otro, sino en dar con el término medio de una gestión supervisada.

Sin duda ha habido preferencias indebidas y corrupción crediticia, pero en la conformación de la elevada mora (de acuerdo a referencias disponibles), junto con la menor mora del sector reformado y la más grande del sector público, aparece una inexplicable mora en unas cuantas grandes empresas del sector privado, que como los demás han utilizado un crédito barato y subvencionado por la deuda del sector bancario y del Estado, dados los niveles de la inflación.

Comenzando por la cúspide y su estructura centralista, el gobierno de turno dispone de un poder excesivo, a veces dictatorial, sobre el banco

Cuando mayor sea el "efecto demostración" en las plantas altas, mayor es el "efecto irritación" en la amplia planta baja.

central y el sistema bancario. Con ello el gobierno, el ejecutivo, dispondría de tres instituciones que lo financiarán a su guisa: el erario o tesoro, el Banco Central de Reserva y los bancos comerciales. Los dos últimos son bancos de la nación y no del Estado. El presidente del banco central, en todos los países —tiene que hacer frecuentemente el papel de *Mister Niet* (no y no) a las excesivas demandas del Ministerio de Hacienda. A primera y a segunda vista algo de esto debía haber sucedido en nuestro caso, al comparar las evoluciones del crédito destinado a los sectores privado y público:

— Crédito e inversiones	1978	1982	1987
— Sector privado (miles de colones)	2,220.5	2,750.5	5,528.5
— Sector público (miles de colones)	445.1	2,807.9	3,835.3

Fuente: Banco Central de Reserva.

El incremento del crédito al sector público (gobierno central, instituciones autónomas y gobiernos locales) y su participación porcentual han aumentado más de prisa que el destinado al sector privado. Este último descendió, en millones de colones de 1978, de 2,0006 millones de colones (de 1978) a 1.326 millones de colones (de 1987). Parece haber razones estadísticas para argüir en contra de la estatización y de la desviación del crédito a fines no productivos. Pero también existen otras razones históricas muy en relación con la deuda pública interna y externa derivadas conjuntamente del incrementado servicio de la deuda externa, de la coyuntura adversa internacional, y de manera especial de la "guerra," financiada por el sector público y no por el sector privado. Quien apoya la guerra y en la guerra busca la solución tiene que tolerar algo de lo sucedido con el crédito, porque la guerra, además de cruel, es cara. Todo esto nos lleva a reflexionar algo sobre las autonomías y las funciones en la cúspide del sistema.



4.4. La junta monetaria y del Banco Central de Reserva

Hasta ahora la revista del Banco Central de Reserva nos ha presentado a estas dos instituciones hermanas en páginas adjuntas. El puente de unión era el presidente del Banco Central de Reserva, secretario de la junta monetaria. El título indicaba la función: tomar nota de lo aprobado en la junta monetaria y tratar de cumplirlo al pie de la letra. Además, cumplía con la segunda función de un "secretario:" guardar secreto sobre las normas y políticas acordadas. El *top-secret* caracterizó durante muchos años las tareas del Banco Central de Reserva. Por fortuna comienza a romperse esta tradición y animamos a dicho banco a continuar y ampliar los boletines económicos que edita. La armonía entre ambas instituciones se rompió con las recientes declaraciones del presidente del Banco Central de Reserva, Ing. Roberto Orellana

Milla, quien —de acuerdo a lo transcrito en la prensa— ha abogado por “eliminar la junta monetaria, entidad que hasta el momento toma sus decisiones con criterio político, perjudicando así a todo el sistema financiero... Las decisiones de política financiera debe tomarlas el Banco Central de Reserva, con criterio técnico; y el control efectivo sobre el sistema bancario robustecido se haría a través de la superintendencia de bancos” (*El Diario de Hoy*, 11 de agosto de 1989).

Los principios de desregulación y sana autonomía del banco central subyacentes en la exposición del presidente del Banco Central de Reserva se apegan en buena parte a las recomendaciones y sugerencias formuladas por la firma alemana IPC (CENITEC, pp. 31-49). Sin embargo, estos expertos tratan de conciliar tendencias opuestas, evitando extremismos y clarificando las funciones y autonomías de la junta monetaria, el Banco Central de Reserva y la Superintendencia del Sistema Financiero. La autonomía de las autoridades monetarias frente el ejecutivo no significa desactivación de las políticas económicas del gobierno, ni tampoco la privatización del sistema bancario es condición necesaria y suficiente para convertirlos en instituciones de por sí eficientes. “Por las consideraciones más bien pragmáticas señaladas, nos parece ventajoso adoptar un régimen financiero funcional y descentralizado para un país como El Salvador. De ahí que recomendamos, como una importante tarea de un nuevo gobierno, su introducción y su implementación. Es importante subrayar que esta opción normativa no constituye una recomendación monetarista y ultraliberal, que apunte a reducir al máximo la intervención del Estado en la economía. Al contrario, creemos que precisamente en un país en desarrollo el Estado debe desarrollar una activa política económica... Asimismo, la opción por un régimen financiero funcional y descentralizado no implica que se plantea la privatización de los bancos. En efecto, la propiedad privada no es una condición necesaria, ni suficiente, para lograr que los bancos se conviertan en intermediarios financieros relativamente eficientes” (CENITEC, pp. 35).

La reorganización de todo el sistema bancario debe salvaguardar las funciones tradicionales de los bancos centrales, ser banco de bancos, prestamista en última instancia, responsable de la estabilidad monetaria y con ello mantener el control de las divisas. Al Estado le corresponde, máxime en un país en desarrollo, llevar a cabo una activa política económica: señalar los objetivos y las estrategias macroeconómicas fiscales, financieras, del sector externo, del sector agrícola y las sociales... Entre los planes de más largo plazo y los programas, con sus políticas concretas del más corto plazo, debe haber una coherencia en cualquier modelo. ¿Quién da esta coherencia?

No es en forma accidental que entran en cuestión los períodos presidenciales. Si el período del ejecutivo es de cinco años, no es mayor, sino normalmente menor el de los ministros que integran la junta monetaria. Si por añadidura estos ministros rotan o cambian a voluntad del presidente de la república, ciertamente no podrán embeberse en los problemas del más largo plazo y para el más largo plazo; difícilmente podrán adoptar e imponer “las decisiones básicas de la política monetaria y financiera.” La junta monetaria debe ser una institución autónoma frente al gobierno y de más largo plazo para cumplir eficientemente sus funciones orientadoras y directivas. Pero también el período del presidente del Banco Central de Reserva, tres años renovables, es un espacio demasiado breve para ejercer a conciencia esta función de Estado: ser la autoridad monetaria de la nación. Por ello se requiere de la existencia y de la presencia de una junta monetaria más estable, integrada por técnicos experimentados. Cuestión a discutir es si se transforma en el directorio del Banco Central de Reserva o si permanece como institución aparte con amplios poderes de orientación y consultoría.

La junta monetaria no dependería del gobierno central para evitar la imposición estatal de determinadas políticas o concesiones monetarias, que deben siempre servir al interés nacional. Pero tiene que mantener una coherencia y colaboración con el conjunto de políticas económicas emanadas del gobierno. El diálogo se haría entre comisiones

técnicas y más estables que las usualmente existentes. No conviene que el directorio del banco central, más rotativo, se convierta en junta monetaria; si pudiera suceder que la junta monetaria, más estable, cumpla con las funciones del directorio del banco central. Se combinaría la desvinculación política de la máxima autoridad monetaria con la administración técnica más permanente del sector financiero.

Tanto o más importante, a juicio de los expertos, es la consolidación de las funciones de la superintendencia del sistema financiero. "En nuestra opinión, el mayor problema actual en el marco institucional del sistema financiero de El Salvador es la falta de un organismo supervisor independiente, poderoso y eficiente" (CENITEC, p.41). Esta recomendación es de mucha actualidad debido a la frágil situación en la cual, por diversas razones, se encuentra la banca comercial en puntos como la elevada mora, la reducida rentabilidad y las insuficientes reservas propias (*ibidem*, pp. 23-29). Fortalecer el control no significa privar de iniciativa al sistema bancario o desterrar todo riesgo. Debiendo estar presente el criterio de rentabilidad bancaria, la experiencia de otros países y del nuestro enseña que no es cierto que los pequeños créditos generan riesgos inaceptables, sino que más bien han sido los grandes créditos concedidos a prestatarios influyentes del área política o económica. Esto último es lo que ha generado la pérdida de confianza de los depositantes en el sistema bancario.

No es sólo la situación contable y la solvencia de la institución financiera lo que debe vigilar la superintendencia de bancos, sino también el nivel de calificación mínimo de sus directores, su experiencia profesional y la integridad personal. Fuera de toda alusión a las personas, con el cambio de gobierno han sido nominados a puestos de presidencia del sistema bancario y financiero reconocidos representantes del sector privado; supuesta su capacidad técnica es de esperar que muestren la mayor equidad en el proceso de recuperación de las moras, en la limpieza de cartera y en la distribución del crédito futuro.

También estos nuevos directores se verán sometidos a las presiones de las fuertes gremiales de donde proceden.

Por lo que toca al Banco Central de Reserva, y en su medida al resto del sistema, se verán sometidos a presiones menores por parte del ministro de hacienda, si el proceso del diálogo va poniendo sordina a la guerra. Pero no les faltarán presiones más positivas si el gobierno desea hacer realidad todo un conjunto de inversiones sociales, generadoras de empleo e ingresos, que aparecen en el amplio desplegado de "solidarizarnos con los pobres es un deber de todos" (Gobierno de rescate nacional). Este deber social alcanza a todo el sistema bancario, que debe conjugar la rentabilidad institucional con la proyección social. La dificultad puede nacer de algunas políticas monetarias nuevas, que tienen un aspecto económico positivo, pero pueden tener unos efectos sociales negativos.

Al elevar los intereses pasivos de los depósitos de ahorro al 10 y 11 por ciento, y los de los depósitos a plazo al 14, 16 y 18 por ciento para aliviar o saldar el efecto de la inflación, la tasa básica de los intereses activos ha subido al 20 y 22 por ciento. Se trata de alentar el ahorro y protegerlo contra la inflación y de no sobrecargar la deuda bancaria con un interés inferior al de la inflación. Todo ello, económicamente, es razonable; pero el resultado social es que se protegen más contra la inflación los sectores o entidades con capacidad de mantener ahorros a dos, cuatro y seis meses de plazo; normalmente son estos sectores o empresas de mayores ingresos. Los depósitos a la vista, por razones económicas y administrativas no se han protegido ni siquiera con el 1 por ciento de interés, o más tal como se hace en otros países. Por la otra vertiente, las tasas básicas de interés del 20 y 22 por ciento, que los más fuertes pueden trasladar a los precios finales, difícilmente han quedado al alcance de la micro o pequeña empresa y otros importantes sectores sociales. La banca estatal *ad hoc* tendrá un gran papel "subsidiario," si la banca privada se rige eminentemente por criterios de rentabilidad mone-

taria. Se visualiza una "triangulación" de los sectores exportador, privado y bancario con resultados no muy sociales, si a ello se suma la "liberalización de las importaciones."

4.5. Liberalización de las importaciones

"Para que haya una mayor cantidad de productos disponibles y así reducir las presiones inflacionarias" la junta monetaria y el Banco Central de Reserva han procedido a una liberalización progresiva y gradual de las importaciones. Para eso era preciso eliminar o disminuir antiguas disposiciones aplicadas a la apertura de las cartas de crédito y de los depósitos monetarios previos o de garantía. Para animar la disponibilidad de divisas se ha permitido a las organizaciones benéficas, de servicio social o religiosas, nacionales y extranjeras, vender divisas a la cuenta de intermediación de los bancos del sistema (*La Prensa Gráfica*, 1 de septiembre de 1989).

Una de las funciones tradicionales del banco central es el "control de las divisas." El control hace falta cuando las divisas llegan en abundancia por su efecto multiplicador que pueden ejercer sobre el circulante interno. Y hace falta un control más estricto cuando no se dispone de divisas, para llevar a cabo la mejor distribución en orden a la reactivación económica.

Hay dos formas de ejercer el control de las divisas. Una es multiplicar las trabas y disposiciones burocráticas, más utilizadas en el régimen anterior, y que, además de retrasos y recargos, se prestan fácilmente a la corrupción. La otra modalidad es determinar claramente qué y cuáles importaciones serán permitidas por ser más necesarias básicamente o más idóneas a la reactivación económica, y cuáles no serán permitidas por su carácter suntuario o ajeno a la reactivación económica. El gobierno actual inició el primer paso al liberalizar los trámites de importación. Pero esta liberalización requiere de un control del qué y *quantum* a importar, ejercido conjuntamente por los ministerios gubernamentales y el Banco Central de Reserva. En este terreno de las importaciones no debería jugar la ley o las fuerzas del

mercado, si el modelo pretende salvaguardar un desarrollo económico y una mejora social. Las razones son múltiples.

Por una parte, conocemos nuestra elevada propensión, necesidad y dependencia de las importaciones para alimentar a la mayoría de nuestros sectores económicos. Ante requerimientos tan amplios de importaciones, dada la escasez de divisas que presiona hacia la devaluación, se impone una selección preferencial de las "importaciones claves" y una optimización de las escasas divisas. Esta ley fundamental de la microeconomía o de la economía en general, tiene una serie de consecuencias económicas y sociales aplicada a nuestro caso. El gobierno y el Banco Central de Reserva disponen de una buena guía para hacer la mejor elección y los diversos ministerios pueden utilizarla. Uno de los múltiples usos que tiene la "matriz insumo-producto" es listar y catalogar las "importaciones claves:" aquellas que suministran los insumos requeridos por los sectores más dinamizantes de la economía sea por la demanda, sea por la oferta de productos que hacen al conjunto de la economía. Los economistas saben que la matriz insumo-producto es un instrumento apto para orientar el "efecto multiplicador" del gasto y de la inversión. Si el modelo de mercado pretende convertirse en un modelo de desarrollo económico, la selección y el control de las importaciones permitidas tienen que basarse en criterios técnicos de generación de empleo, de reactivación económica o de sustitución de importaciones en sectores básicos a desarrollar, como el caso de la agroindustria. Un ejercicio técnico, fácil de realizar con la ayuda de las computadoras, es la inversión de la matriz de coeficientes técnicos, lo cual nos da los requerimientos de nuevas importaciones claves, supuestos determinados incrementos de producción a lograr en cada rama o sector de la economía. Dado que existen buenos técnicos en la administración pública y que el propio Banco Central de Reserva elaboró esta matriz y desea actualizarla, ello permitiría al gobierno aplicar una política selectiva de importaciones más acorde con el objetivo del desarrollo y de la reactivación económica. Puede

servir de ejemplo un ejercicio de simulación hecho en el Departamento de Economía de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas," bajo el epígrafe: "Necesidades básicas y reactivación económica."⁵ Si en este terreno, la liberalización de las importaciones se deja al libre juego de las fuerzas del mercado no se logrará ni una optimización de las inversiones ni un buen uso de las divisas.

Este control de la distribución de las divisas se impone a las importaciones de bienes de consumo. En una economía de extendida pobreza no se pueden ampliar las "zonas rosas" de múltiples bienes y servicios suntuarios. Las normas del consumo en nuestro país no se rigen por la satisfacción de las necesidades básicas, sino por el juego conjunto del "efecto goteo" y "efecto demostración," los cuales han introducido, desde los pisos superiores de mayores ingresos hacia los inferiores, unos modos y géneros de vida inadecuados y socialmente escandalosos en un entorno de indigencia social y económica. Cuanto mayor sea el "efecto demostración" en las plantas altas, mayor es el "efecto irritación" en la amplia planta baja. Las leyes y las fuerzas liberadas del mercado generarían en flujo muy poco social de importaciones, lejos de la sobriedad y austeridad que se impone en una economía de guerra o de postguerra...

Las consideraciones técnicas referidas al control y concesión de las divisas para la importación valen proporcionalmente para la orientación del crédito interno, si realmente se busca un desarrollo económico y social. Pero si las normas imperantes son, o se entienden que serán, la libertad, la iniciativa, la propiedad adquirida y la seguridad personal... el modelo se opondrá a todo control que no sea el control de las fuerzas del mercado.

4.6. Reducción de impuestos: 1990

Después de los paquetazos de 1986 y 1987 es agradable escuchar al nuevo ministro de hacienda cuando anuncia una reducción de los impuestos en 1990 (*El Diario de Hoy*, 28 de agosto de 1989). Sin embargo, pocos días antes, al presentar el

informe ministerial, presumía que el déficit fiscal de 1989 podría duplicar el déficit de 1988, 638.7 millones de colones. Las políticas de reajuste estructural, sumadas al papel "subsidiario" del gobierno en el modelo actual estarían presionando para que el ministro aplicara todas sus artes para reducir el déficit y el propio presupuesto estatal. Con razón han dicho que el ministerio de hacienda es el "muro de las lamentaciones" de los contribuyentes, de los otros ministros y especialmente del ministro de hacienda.

En nuestro caso esta institución gubernamental arrastra dos graves problemas del pasado: por una parte, la estructura regresiva de la tributación, y por la otra, la herencia de una elevada deuda pública. Lograr el equilibrio a partir de estos desequilibrios no es tarea sencilla por muy buena voluntad que se tenga. En cuanto conocemos de momento, el programa económico de 1990... trata de reducir el enorme déficit fiscal combinando la contracción del gasto público con la simplificación y mejor captación de los ingresos. La prensa y otras publicaciones nos han proporcionado, a modo de *membra disiecta* algunos ítems del plan fiscal, (*Proceso*, 1989, 391) que no permiten ir más allá de unas primeras apreciaciones. Junto con retoques de partidas se impone un reajuste de estructura gradual.

Tradicionalmente, la estructura impositiva ha sido regresiva; el crecimiento de los ingresos tributarios no ha seguido el ritmo ni la proporción del incremento en el ingreso-producto nacional. La distribución de los impuestos directos e indirectos era inversamente proporcional a la distribución de la renta y del capital; siempre han pagado relativamente más los que tenían relativamente menos, y viceversa. Como indicara el Plan de Desarrollo Económico y Social, 1973-1977, "las obras de infraestructura ejecutadas por el gobierno, particularmente carreteras, han elevado considerablemente el valor de los bienes adyacentes, sin que tal situación se manifieste en ingresos fiscales" (p. 93). Algunos de estos bienes adyacentes se revaluaron en vísperas de la reforma agraria de 1980... El arte de la evasión fiscal es antiguo y

actual, porque también el nuevo gobierno considera que unos 200 mil contribuyentes no presentan declaraciones de renta y patrimonio cuando deberían hacerlo.

La novedad de la década 1980... se manifiesta especialmente en la estructura del gasto: las partidas de defensa y seguridad han llegado a colmar el 45 por ciento del gasto de funcionamiento, las cuales sumadas a la partida de servicio de la deuda externa alcanzan también el 45 por ciento del gasto total. Con ello, las partidas sociales se han contraído a límites ya no reductibles, y la inversión pública se ha declarado incapaz de generar empleo dinamizante. Por la vertiente de los ingresos, los impuestos indirectos son la fuente principal; en 1989 contrastaron los 800 millones de colones que se esperaban obtener del impuesto del timbre frente a los 600 millones de colones del impuesto sobre la renta. El consumidor final ha resentido los efectos en cascada de esta estructura impositiva bastante regresiva.

¿Hacia dónde se quiere reconducir la transformación fiscal? Seguramente el programa gubernamental se verá sacudido por fuerzas contrarias. Desde el momento en que el modelo de mercado encomienda al sector privado la reactivación económica y centra el eje principal en la promoción de las exportaciones, las diversas exoneraciones de impuestos a la exportación, reinversión de utilidades, depreciación, pérdidas o quebranto... buscan favorecer y reanimar a este sector productivo. En cuanto se busca que este sector sea realmente competitivo se programan eliminar todas las exenciones existentes, comprendidas las referidas al impuesto del timbre, así como reducciones del 50 por ciento en las tarifas aduaneras, unido a otras medidas comerciales. Aunque no queda claro si la eliminación de las exenciones y prebendas se aplicará a otros sectores privilegiados, y que de tiempo en tiempo dan lugar a ciertos escándalos bien publicitados y bien acallados. El propósito de actualizar todas las tarifas de los servicios públicos, es decir, subirlos aunque sea en forma gradual, afectará a las empresas y secuencialmente a los usuarios finales.

Se eleva el piso del gravamen patrimonial, liberando casi a un 50 por ciento de propietarios menores, y se bajarán las tasas del impuesto patrimonial con el fin de no gravar el ahorro y la inversión. Esta pérdida de ingresos se espera compensar persiguiendo a unos 200 mil contribuyentes que no pagan. Existe el propósito de uniformizar en 5 por ciento el impuesto al timbre, y quizás más adelante refundirlo en el IVA. Cuando se publique el "Plan de rescate nacional" conoceremos más detalles sobre las modalidades de aplicación.

En la vertiente del gasto se ha vuelto sobre las medidas de austeridad. De hecho, se han suprimido o refundido dos ministerios. FUSADES, en su *Boletín Económico y Social* (mayo-junio de 1989, Nº 43) propone algunas "sugerencias de reorganización institucional," las cuales, sin duda, serán consideradas por el gobierno. La reducción de las plazas y los salarios, peor aún la sustitución de unos salientes por otros entrantes (rueda de colorcitos) generará irritaciones sociales.

Pero el calvario más cuesta arriba del ministro de hacienda es dónde reduce y dónde aumenta el gasto. En la década anterior la deuda externa pública ya se había triplicado, debido eminentemente a la inversión en infraestructura física y social. En la presente década se ha cuadruplicado, y en gran parte ha sido gasto de guerra. Este servicio de la deuda externa se heredará y se prolongará hasta bien entrado el siglo XXI, y las necesidades de reconstrucción lo elevarán y lo alargarán. Si con el diálogo-negociación florece la paz, disminuirá la partida más cara del funcionamiento presupuestal.

Pero el gobierno tiene que esforzarse por incrementar los gastos de la inversión productiva social, generadores de empleo: vivienda, proyectos de riego, salud, educación, otros servicios públicos, obras atrasadas... Los fines sociales del gobierno y las inversiones necesarias para ello, amén de un mayor gasto fiscal, lo sacarán provechosamente de su papel de "Estado subsidiario." Pero si las normas y las presiones del plan de estabilización y reajuste estructural ponen en primer

término el "equilibrio fiscal" y la reducción de la demanda pública, el gobierno se quedará de "subsidiario," pero difícilmente de "social." En el monto y estructura del gasto estatal se plantea uno de los aspectos conflictivos de los programas de reajuste estructural. ¿Cuál es el ajuste y cuál el desajuste estructural que prevalece? Ojalá que los que ayudaron para la guerra de destrucción, se sirvan seguir ayudando para la reconstrucción. La paz beneficia a todos...

Una pregunta final hay que dejarla para los meses venideros: ¿cómo afectarán este conjunto de medidas fiscales a los costos e ingresos empresariales y en qué medida se transferirán al usuario final?

5. Ortodoxia y estructuras del modelo económico

La breve referencia a algunas de las medidas y estrategias aplicadas por el nuevo modelo muestran su filiación a la secuencia histórica de políticas de estabilización, neoliberalismo económico y programas de reajuste, que se han venido recomendando en América Latina desde la segunda guerra mundial a nuestros días. Como la coyun-



tura y aún la estructura económica y financiera internacional ha ido cambiando, son diferentes los niveles de desarrollo interno de los diversos países latinoamericanos y éstos se han diferenciado también por las pautas más democráticas o más dictatoriales de sus gobiernos..., las aplicaciones de las políticas ortodoxas se han ido plegando a estos condicionamientos internos y externos. Sin embargo, los grandes objetivos permanecen: lograr el equilibrio de la balanza de pagos y contener el nivel de la inflación. Los instrumentos de acción se centran en las políticas cambiarias (tipo de cambio real acorde al diferencial de precios, o poder de compra real, interno y externo; la política crediticia, basada frecuentemente en una lectura monetarista de la teoría cuantitativa y en la inflación por demanda; la política fiscal que busca corregir los déficits presupuestarios por la contracción del gasto y por el incremento de los impuestos, sobre la base de que el gasto público es un fuerte componente de la inflación por demanda; y las políticas salariales, componente posible de la inflación vía demanda y vía costos, y elemento integrante de las ventajas comparativas en mano de obra barata.

El marco de referencia para la optimización de los recursos y para la asignación realista de precios vienen dados por las normas de la economía de mercado: leyes o fuerzas de la oferta y de la demanda. La política de desarrollo por sustitución de importaciones debe replegarse o condicionarse a la política de promoción de las exportaciones, abriendo el mercado interno a las normativas del mercado internacional. En ambas vertientes de exportaciones e importaciones se opta por una apertura a la inversión real y financiera externa, la cual vendría a complementar la escasez de ahorro nacional y el rezago tecnológico. Se diseña así un proceso de "internacionalización" de las economías domésticas y de "internalización" del sistema financiero externo.

Las estrategias concretas se han ido acomodando a la evolución de la coyuntura y estructura mundial, a los diferentes niveles de desarrollo del proceso económico, más completo en los grandes

países (Brasil, Argentina, México), más incompleto en los de mediano desarrollo (Centroamérica), y al carácter político más democrático en algunos, más dictatorial en otros, donde se impone la tesis de la seguridad nacional frente a movimientos prosocialistas internacionales. A este respecto se enfatiza la necesidad de un neoliberalismo económico, siendo relativamente secundario el carácter de democracia o de dictadura política. Incluso, un control de la expresión política ayudaría a la imposición de las reglas de juego del mercado, como inicialmente se intentó, y quizás se volverá a intentar, en nuestro país.

Hay que decir que este conjunto de políticas macroeconómicas a nivel histórico latinoamericano no ha logrado, en general, éxitos relevantes ni en la mejora del equilibrio de la balanza de pagos (contexto de deuda externa) ni en la contención de la inflación, planteando otras veces problemas de contracción económica y sobre todo problemas de concentración económica oligopólica, con distribución regresiva de los ingresos. Las medidas son, por lo menos, controversiales; su juego macroeconómico será función de las estructuras internas y dependencias externas que caractericen a cada una de esas variables.

Dado que en la primera parte de este artículo se ha hecho referencia a nuestras estructuras globales y no es posible entrar en un análisis detallado o secuencial de cada estrategia, baste señalar algunas fases de los probables cortocircuitos y de los efectos menos sociales previsibles.

En primer lugar, centrar el eje de la reactivación económica en la promoción de las exportaciones, combinado con el apoyo de la política cambiaria con miras a mejorar el equilibrio de la balanza de pagos, junto con los aspectos positivos, plantea un conjunto de interrogantes de signo negativo. En primer lugar, las exportaciones tradicionales, dado su modo de producción primario y primitivo, no han sido realmente generadoras de empleo, sino de desempleo estructural; las migraciones de población no circulan de la ciudad al campo, sino del campo a la ciudad; tampoco los decretos fueron de "salarios máximos," sino de

"salarios mínimos." Otras "desconomías externas" o costos sociales, referidos al subdesarrollo profesional o personal de estas clases laborales, que se pusieron de manifiesto con ocasión de la reforma agraria, emanan del mismo modo de producción primario y primitivo, que no dio lugar a un desarrollo de la agroindustria. Por su parte la matriz de 1978, en la composición de sus coeficientes técnicos, demuestra la disparidad de ingresos generados en estos sectores y su menor capacidad de dinamización interna del proceso económico.

En segundo lugar, estudios econométricos, preparados con ocasión de la devaluación del colón de 1986, muestran que las elasticidades precio-demanda de nuestras exportaciones-importaciones presentan valores inferiores a la unidad, oscilando entre 0.0 y 0.8. Esto significaría que un determinado porcentaje de devaluación del colón generaría incrementos menos que proporcionales en las exportaciones, y contracciones también menos que proporcionales en la demanda de importaciones. La situación actual del café es, además, incapaz de mejorar la balanza de pagos; por otra parte, el proceso de liberalización de las importaciones, entendido como liberalización del contenido de las importaciones, puede restarle la capacidad de reactivación económica interna.

En tercer lugar, la situación de inseguridad generalizada cierra posibilidades de llegada a la inversión extranjera directa o financiera; y la llegada de capitales, bajo forma de ayuda externa tan necesaria, depende de la buena voluntad de los países donantes.

En cuarto lugar, otro cortocircuito o trampa estructural del modelo surgirá de la menor capacidad competitiva del sector productivo. En nuestro caso son más fuertes los elementos constitutivos de la inflación por costo que la inflación por demanda. La inversión y la renovación tecnológica han disminuido en los últimos años. La capacidad instalada ha decrecido y la utilizada es aún menor que la instalada. Nuestro sector manufacturero es, en general, industria de punto final, sobre cuyos costos unitarios vienen

pesando nuevos gravámenes. La propia devaluación oficial de 1986 y la devaluación real de nuestros días que ha encarecido el costo de las divisas, la elevación recomendada de los precios de los servicios públicos, la escasez de los insumos nacionales, los imprevistos de cortes de luz, paros del transporte... Probablemente los sindicatos reclamarán alzas equilibrantes de salarios o recurrirán al arma de las huelgas. Sumados a estos rasgos estructurales la excesiva cantidad de intermediarios comerciales en diversos sectores, tendremos una conjunción de elementos que afectarán directamente la inflación por costos. A ello se añadirán las expectativas de los productores que adelantan un año los costos de reposición de insumos e inventarios. Este conjunto de elementos, sin hacer referencia a las aplicaciones fiscales, aun no muy claras, repercutirán directamente sobre los gastos unitarios, alimentando la inflación por costos.

Es obvio que el alza de los costos se transferirá al alza de los precios, máxime en sectores mono u oligopólicos, si juegan más bien las fuerzas que las leyes del mercado. Porque las "fuerzas" se imponen sobre el mercado, mientras que las "leyes" del mercado ordenarían el cierre de las empresas menos eficientes y menos cualificadas frente a la competencia externa. Ante esta situación, más que posible, probable, el mercado final se hallaría dividido en dos grupos: *los que quieren comprar y no pueden* y *los otros*. Esta división dual ha caracterizado en el pasado el contenido y el estilo del mercado, en razón de la distribución de los ingresos y el "efecto de demostración." El mercado final no puede ni debe estar orientado por la capacidad y los gustos de los "otros," volviendo a recaer en otra falla estructural.

Es más que presumible que, al igual que en otros países latinoamericanos, el conjunto de las políticas iniciadas bajo el esquema de privatización, liberalización, sumado a los componentes de la inflación por costos, generen un doble efecto socialmente regresivo. En primer lugar, una renovada acentuación de la concentración económica, una distribución regresiva de los ingresos

y un alza de precios insostenible para los sectores más afectados por los altos índices del desempleo y de la inflación ya existente. Las perturbaciones sociales estarán a la vuelta de la esquina. Los reclamos masivos por la reestructuración social se impondrán por encima y por delante del reajuste de la balanza de pagos. Esta hipótesis no está nada alejada de una situación que nos ha llevado a una "economía de guerra." El triunfo electoral de un partido no puede entenderse como la victoria de un modelo, sino como un difícil reto que enfrenta el modelo social y económicamente. Y un modelo económico persevera si acepta remodelarse.

En este contexto aparece como algo muy inadecuado el propósito del propio gobierno de retirarse hacia un "Estado subsidiario." Creo que, aunque quiera no podrá hacerlo, y el propio mercado lo llamará para que se haga más presente. Por razones de un plan de desarrollo económico y social, en razón de que él es el inspirador y detentor de las grandes políticas económicas y más concretamente por la urgente necesidad de la inversión social generadora de empleo (que sustituya a la inversión de "guerra") su mayor presencia orientadora y activa será la mejor salvaguarda de un modelo de mercado, sobre todo si se quiere un nuevo modelo de mercado.

También resultaría políticamente erróneo pretender combinar una libertad de mercado con una represión de la libertad de crítica y de la expresión pública, so pretexto de una deformada doctrina de la seguridad nacional, como encomienda subsidiaria del legislativo. Aparte de ser una marcha atrás, no sería tolerable en un país donde la conflictividad social ha alcanzado niveles de enfrentamiento armado.

Todo este comentario ha venido mostrando una combinación de crítica y recelo hacia la "economía de mercado." Quien lo escribe se inclina positivamente por una "economía concertada," donde un plan social de mediano-largo plazo oriente activamente al mercado y donde el mercado controle y reoriente al plan. Una economía concertada donde las secciones técnicas de la administración pública (ministerios) dialoguen con

los representantes gremiales de los sectores productivos. Los primeros enriquecerían a los segundos con la visión global y de más largo plazo del interrelacionado proceso económico; y los segundos enriquecerían a los primeros con el aporte de los problemas concretos y las alternativas posibles de recursos. Unos requieren de la visión global, otros de los detalles y soluciones concretas. Por eso, en la universidad formamos economistas y formamos administradores de empresa, no como "hermanos separados." Si formamos economistas es porque creemos en la necesidad, en la capacidad y en el valor de la administración pública. Si formamos administradores de empresa es porque pensamos que la empresa productiva tiene que dar respuestas concretas a un mercado, que en nuestro caso es social y se llama "la satisfacción de las necesidades básicas." Ojalá que un modelo de mercado neo-liberal no desvíe a la empresa de este fin social. A los señores presidentes les gusta decir que, aunque les haya elegido un partido, ellos son presidentes de todos los salvadoreños. En economía debería ser esto una realidad: aunque

al modelo de mercado lo haya escogido un partido, ojalá sepa modelarse y remodelarse para estar al servicio de todos los salvadoreños, especialmente de los escogidos como los "nuevos privilegiados."

Notas

1. "Cambiar para mejorar: ¿qué y cómo?" *Revista Realidad Económico Social*, 3, (mayo-junio de 1989).
2. M. Gorbachev. *Tareas del partido en la reforma radical de la administración económica*. Moscú: Editorial Novosti, 1987, pp. 49-53.
3. FUSADES, "Labor complementaria del Estado," p.6.
4. CENITEC, "El sistema financiero de El Salvador. Análisis y perspectivas," Dirección de investigaciones económicas y sociales. Año I, No. 2, mayo de 1989.
5. Instituto de Investigaciones Económicas, "Necesidades básicas y reactivación de la economía," *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales*, 1987, 4.