

# Economía, Política y Programas de Ajuste en El Salvador

Herman Rosa\*

---

ANALIZA LA CRISIS EN EL SALVADOR DESDE SU DIMENSION ECONOMICA Y SOCIAL Y EVALUA LA GESTION ECONOMICO-SOCIAL DEL ACTUAL GOBIERNO PARA PRESENTAR REFLEXIONES SOBRE LO QUE DEBERIA CONTENER UN PROGRAMA ECONOMICO Y SOCIAL DE CONSENSO.

## Introducción

En junio de 1989, al iniciar su gestión Alfredo Cristiani, se comienza a impulsar formalmente en El Salvador un programa económico que en muchos aspectos se enmarca dentro del esquema de los ya tradicionales programas impulsados por el binomio FMI-Banco Mundial, pues se incluyen medidas como un manejo monetario bastante restrictivo, una liberalización comercial acelerada, una importante desregulación de los mercados a fin de ir eliminando los precios llamados: mentirosos; etc.

A casi dos años y medio la mayoría de las evaluaciones concluyen que a nivel de algunas variables macroeconómicas los resultados no son deseñables, se ha logrado frenar el proceso inflacionario luego de su ace-

leramiento inicial y la economía comienza a mostrar un mayor dinamismo. Otras variables vinculadas sobre el sector externo no resaltan tan favorables, pues la brecha comercial se sigue ampliando y las exportaciones no tradicionales van perdiendo su dinamismo ante la importante sobrevaloración cambiaria del colón salvadoreño que provocan una afluencia de dólares de remesas y de asistencia externa que superan con creces en monto a lo captado en concepto de exportaciones.

Pero más allá de estas variables macroeconómicas, cuyo seguimiento es apenas tema de interés en nuestro país para algunos economistas y ciertos sectores empresariales y gubernamentales, comienza a desarrollarse un cierto sentimiento de malestar en amplios sectores de la población pues se considera que algo anda mal con la gestión económica. De hecho, la gente no entiende cómo puede ser que la

---

\* Investigador, Centro de Investigación Tecnológica, El Salvador.

economía nacional comience a marchar mucho mejor y que esa mejoría no se refleje a nivel de la economía familiar. Asimismo, algunos sectores empresariales comienzan ya a mostrar serias dudas respecto a una gestión que consideran no está tomando suficientemente en cuenta las condiciones particulares de El Salvador.

Algunos portavoces gubernamentales, intentan convencer a la población que ya vendrá la alegría, que no se puede ordenar la casa en un día, pues los problemas heredados en materia económica y social eran muchos y muy graves, lo cual sin duda es muy cierto. No obstante, el escepticismo se extiende y ello debiera ser motivo para una reflexión más amplia sobre lo que realmente está pasando.

A nuestro criterio, el actual programa económico y social que se impulsa en El Salvador no puede evaluarse adecuadamente y mucho menos pueden proponerse rectificaciones al mismo, si no se dimensionan adecuadamente los desafíos que debe enfrentar en nuestro país cualquier programa de gobierno, y para ese dimensionamiento, no resulta del todo redundante, a manera de refrescamiento, echar un vistazo al pasado para hacer una relectura de la crisis y de lo mucho o lo poco que se ha avanzado en la superación de la misma.

Con esta perspectiva, el presente trabajo se estructura en tres partes. En la primera, se hace una breve relectura de la crisis sobre todo en lo que afecta a su dimensión económica y social y de las medidas que se fueron adaptando para enfrentarla. Con ese antecedente, en la segunda sección se presenta una evaluación muy global de

la gestión económico-social del actual gobierno. Finalmente, y a manera de conclusión, presentamos algunas reflexiones sobre ciertas características que a nuestro criterio, debería tener un programa económico y social de consenso para enfrentar adecuadamente la fase de la posguerra en nuestro país.

### **El entrecruzamiento de las múltiples dimensiones de la crisis**

Si bien la crisis estalla finalmente en El Salvador a finales de los setenta, como crisis política la profunda crisis económica que luego la acompaña, si bien es catalizada por aquella, se venía gestando desde mucho antes, por lo que al margen de la crisis política, un "ajuste estructural" de la economía resultaba imprescindible, si se quería mantener su dinamismo y dar respuesta a las crecientes e insatisfechas necesidades sociales.

Recordemos, al respecto, que el modelo de desarrollo mostró un importante dinamismo económico (sobre todo en la década de los sesenta) y efectos de rebalse que si bien no llegarán a los sectores en la base de la pirámide social (el 20% de la población más pobre redujo de manera sostenida su ingreso real), si modificaron el panorama social, en la medida que dieron lugar a una ampliación de los sectores medios y a un renovado papel para la acción estatal, tanto con su esfuerzo de inversión para crear condiciones infraes-

estructurales para el buen desempeño del modelo, como con una política social que a pesar de su timidez, logra mejoras importantes en los indicadores sociales globales.

No obstante, la debilidad estructural del modelo con el correr del tiempo se fue evidenciando más y más. A nivel económico, el sostén principal del modelo, un polo agroexportador poco diversificado que generaba las divisas que el modelo requería, se mostraría luego como su talón de Aquiles, hecho que no resultó tan evidente pues pudo encubrirse durante algún tiempo en la medida que se ampliaba el comercio intrarregional bajo el esquema del Mercado Común Centroamericano.

La distribución desigual de los beneficios del proceso de integración y su dependencia de las divisas generadas por el comercio extrarregional de Centroamérica, sin embargo, fueron creando fisuras y tensiones en el esquema integracionista. Estas comenzaron a ampliarse desde mediados de los sesenta hasta culminar en la guerra entre El Salvador y Honduras en 1969. A partir de entonces, se observó un funcionamiento crecientemente anormal del comercio intrarregional sobre todo porque a lo largo de los setenta se fueron agravando los problemas de balanza de pagos en todos los países como resultado de la creciente inestabilidad de la economía internacional (reflejada en crecientes tasas de inflación en un ambiente recesivo) y como resultado de la pérdida de la estabilidad financiera al irse internalizando en cada uno de los países dicha inestabilidad.

La superación de esta situación, que anunciaba una crisis económica enero-diciembre/1991

profunda, exigía de por sí para sortearla exitosamente, un importante "ajuste" en la década de los setenta, a fin de recuperar la estabilidad perdida y sentar bases más firmes para el modelo de desarrollo. Percepción de esa necesidad no faltó y algunos intentos de reajuste se impulsaron en el caso de El Salvador a lo largo de los setenta.

En efecto, ante el profundo golpe que supuso para el sector industrial salvadoreño la pérdida a finales de los sesenta del mercado hondureño y el entorpecimiento del comercio con Nicaragua y Costa Rica, se impulsó durante los setenta una importante redefinición de la economía, por dos vías: la respuesta de corto plazo fue la profundización del modelo agroexportador mediante una significativa expansión de los tradicionales cultivos de exportación de manera que en tan sólo cuatro años, de 1971 a 1975, la superficie dedicada a esos cultivos se vio incrementada en un 34%, la respuesta de mediano plazo contemplaba el establecimiento de zonas francas para desarrollar un nuevo polo exportador de manufacturas a terceros mercados, la promoción del desarrollo turístico y la diversificación agrícola.

La respuesta de corto plazo atentó contra el éxito de la respuesta de mediano plazo, en la medida que la expansión acelerada de la superficie dedicada a los cultivos de exportación supuso una mayor polarización de la situación en el campo, al profundizarse la tendencia a la concentración de la tierra y experimentarse un fuerte incremento de las familias sin tierra, que pasan de representar el 29% de las familias rurales en 1971, a más del 40% en 1975.

En ese marco, sólo una profunda reforma agraria podría haberle abierto el espacio al esfuerzo de ajuste estructural que buscaba sentar nuevos polares para la economía salvadoreña. La modestia del intento de reforma agraria de 1976, pero sobre todo su fracaso al ser abortado por la fuerte oposición que generó tal intento, no era un buen augurio para el éxito del resto del proyecto, aunque a mediados de los setenta, no imaginábamos lo caro que se iba a pagar, ése y otros desaciertos de esa década.

De hecho, a pesar del creciente clima de agitación política que supuso el fracaso de la reforma agraria y un nuevo fraude electoral en 1977 (luego del sonado fraude de 1973), el nuevo polo exportador de manufacturas bajo el esquema de zonas francas tuvo un arranque prometedor en 1975 se establecieron las dos primeras empresas en la zona franca de San Bartolo (a 10 kms. del centro de San Salvador) y 3 años más tarde, en 1978, ya eran 14 las empresas establecidas.

Asimismo, se impulsa un ambicioso programa de inversión pública para el desarrollo del turismo: se contrata la construcción del nuevo aeropuerto de Comalapa y de la correspondiente autopista que lo unía con la capital. La inversión privada también respondió en este rubro y se construye

un hotel de lujo en la Costa del Sol. Recordemos que este era el tiempo en que se promocionaba agresivamente la imagen de El Salvador en el exterior con el slogan: "El Salvador: el país de la sonrisa".

Para viabilizar financieramente todo este ambicioso proyecto y estabilizar la economía bajo las nuevas condiciones externas que se generaron luego del primer *shock* petrolero, El Salvador abandona la conservadora política de endeudamiento seguida hasta entonces y se da inicio a un acelerado proceso de endeudamiento externo. Así, la deuda externa del país pasa de \$276 millones de dólares en 1970 a \$329 millones en 1973 y casi \$1000 millones, en 1978 (\$986 millones).

Si bien gran parte de la nueva deuda tuvo un carácter compensatorio pues crecen de manera significativa la deuda bancaria y privada, la deuda pública crece en \$381 millones entre 1970 y 1978, como resultado del importante esfuerzo de inversión pública que se emprende en este período para apoyar la redefinición del modelo que se buscaba.<sup>1</sup>

Al final, sin embargo, la negativa a dar una respuesta a la grave crisis social en el campo y el cierre de espacios políticos generó una inestabilidad política tan grande que se tornó insostenible todo el proyecto, tal como lo evidencia la evolución de la zona franca de San Bartolo, de donde en 1980 se retiraron seis de las empresas allí establecidas y otro tanto paralizaron labores. Se desvalorizaron también las cuantiosas inversiones hoteleras y el costoso aeropuerto que sólo más tarde recuperaría su valor cuando

---

1. En efecto, el analizar el destino de la deuda pública contratada en el período 1974-1978 que según los informes Complementarios del Ministerio de Hacienda ascendió a \$469 millones, encontramos que el 51% correspondía al desarrollo de infraestructura (energía, carreteras, puertos, telecomunicaciones) con un 25% correspondiendo a proyectos de apoyo al sector agropecuario, pesca y agroindustria. El 24% restante, corresponde a inversión social.

apenas daría abasto al enorme flujo de emigrantes.

Encontramos así a la década de los ochenta con un proceso de ajuste fracasado al no brindarse respuestas paralelas a la crisis social en el campo y a la crisis política. En efecto, dado el carácter global que asumía la crisis no tenían viabilidad salidas unilaterales, sino que había que ir más allá del ajuste económico para buscar una solución integral a la crisis.

Las respuestas que se dan en la década de los ochenta, van a estar marcadas bajo el doble signo de una cruenta guerra civil y del papel protagónico que en ese marco asume el gobierno norteamericano. En materia económica la administración norteamericana impulsó una serie de iniciativas de "estabilización y ajuste" que se vieron respaldadas por un masivo apoyo financiero y militar.

En efecto, el programa económico y social que impulsa Estados Unidos en El Salvador durante la década de los ochenta además de su componente de estabilización tiene una importantísima componente de transformación o ajuste estructural, que atravesó por varias fases.

En una primera fase que corresponde al período 1980-1983, cuando la estrategia norteamericana enfatizaba la dimensión político-militar, la asistencia económica se orientó al logro de un mínimo de estabilización económica y social que permitiera consolidar el proceso político que Estados Unidos impulsaba. Como complemento, la componente de transformación estructural en esta fase se concentró en el apoyo a un proceso de reforma agraria que sin haber sido enero-diciembre/1991

demasiado profundo, si lograría desentramar el secular problema agrario.

Dado que este período, se consideraban sobredeterminantes los aspectos políticos y militares, el manejo de la política económica, tuvo muy poco que ver con las recetas tradicionales de estabilización y ajuste. La situación era tal, que el programa que se firmó con el FMI para el período 1982-1983, que incluía entre sus medidas un abandono parcial de la paridad cambiaria, fue visto por la Administración Reagan sobre todo como una iniciativa para lograr financiamiento de emergencia para el gobierno salvadoreño, luego que la masiva fuga de capital llevara el nivel de reservas a niveles negativos en 1981-82, dado que la administración se veía bastante atada de manos por las dificultades que enfrentaba en esa época para que el Congreso apoyase con recursos económicos su política en El Salvador. En ese sentido, no sorprendió que la condicionalidad establecida en ese programa con el FMI no fuese muy estricta y que al final las metas previstas fueran inclumplidas.

De hecho, las prioridades eran otras. Se trataba sobre todo de frenar la brusca caída de la producción (entre 1979 y 1982 el PIB acumuló una caída de cerca del 25%) y de fortalecer "el proceso democrático" mediante una legitimación de los procesos electorales. De esa manera, las metas previstas en ese campo se fueron cumpliendo una a una. Se logró frenar la caída de la producción en 1983, elegir una asamblea constituyente y contar para finales de 1983 con una nueva Constitución Política, quedando

así allanado el camino para las cruciales elecciones de marzo de 1984, cuando por primera vez en muchas décadas fue elegido un presidente civil.

La elección de José Napoleón Duarte como Presidente Constitucional resultó muy decisiva para la Administración Reagan, pues con ello logró finalmente sentar las bases para el consenso interno mínimo que la administración necesitaba para impulsar más efectivamente su estrategia en El Salvador y Centroamérica, que por lo demás, finalmente contaba con una propuesta de política mucho más integral: el Informe Kissinger que conoció la luz pública en enero de 1984. Como resultado, la asistencia financiera a El Salvador comenzó a fluir masivamente y sin mayores tropiezos.

Pero si bien, se tenía la convicción que se estaban sentando bases firmes para darle una salida a la crisis política en El Salvador, fue creciendo la preocupación de que esos logros no tenían paralelo a nivel económico, pues si bien se estaban logrando bajas tasas de crecimiento (alrededor del 2%) ello se fundamentaba en la masiva asistencia externa y a costa de un agravamiento del sector externo.

Bajo esa situación, la postergación del ajuste, cada vez más pensado en su sentido más tradicional (devaluación, liberalización, promoción de exportaciones no tradicionales a terceros mercados, desregulación y privatización), resultaba cada día más inaceptable, por lo que AID buscando aplicar una condicionalidad más estricta intentó vincular su asistencia a medidas concretas de política económica, típicas de los programas ortodoxos, como el abandono oficial de

la paridad cambiaria y la adopción de una importante devaluación.

El gobierno de Duarte se resistió y logró posponer tal medida sin sufrir recortes en la asistencia. Finalmente, sin embargo, la devaluación que AID tenía prevista para finales de 1984, se adoptó, aunque sin mayor convencimiento, en enero de 1986 al decretarse una devaluación del 100%. Si bien ello disminuyó el desequilibrio externo, por el estrecho vínculo que se observa en el caso de El Salvador entre tipo de cambio e inflación, esta medida supuso un estallido inflacionario, al grado que en 1986 se alcanzó la tasa más alta de inflación que se ha conocido en nuestro país: 32%, siete puntos arriba de la tasa de inflación en 1985 (25%) y muy por encima de cuando la meta del 20% programada para ese año. Al detenerse el proceso de devaluación en 1987-1988, la inflación se redujo a niveles cercanos al 20%, si bien a costa de un nuevo deterioro de la situación del sector externo.

Para un país, que durante varias décadas había conocido una notable estabilidad en el sector externo y bajísimas tasas de inflación, desequilibrios macroeconómicos como éstos, representaban un fenómeno radicalmente nuevo, por lo que sólo se tenía muy poca experiencia para enfrentarlos, sino que además era muy alta la resistencia a las medidas tradicionales para controlarlos. En otras palabras, el costo político de ese tipo de medidas resultaba bastante alto en El Salvador en la década de los ochenta por las razones mencionadas y porque la guerra suponía de por sí un importante ajuste, de manera que

medidas típicas de los programas de ajuste, implicaban en la práctica un doble ajuste, por lo que la tolerancia a las mismas resultaba muy reducida, especialmente cuando el fenómeno de la pobreza había sufrido un importante deterioro reflejado en el hecho que la pobreza urbana pasó de 47% en 1985 a 67% en 1988.

Dentro de la propia administración norteamericana, el problema del impacto político de las medidas de ajuste, generó a mediados de los ochenta un importante debate entre diferentes agencias. Por un lado, estaba la posición del Departamento de Estado que insistía que no se podían exigir cambios de política económica en El Salvador, a costa de los objetivos políticos y de seguridad de los Estados Unidos, por lo que implícitamente rechazaba el condicionamiento del desembolso de la asistencia a la aplicación de reformas económicas impopulares que se temía podían socavar la estabilidad política.

En el otro extremo estaba la posición del Departamento del Tesoro que afirmaba que tales reformas no sólo eran importantes, sino que "eran el objetivo fundamental de la ayuda norteamericana". En una vena similar, la Oficina de Administración y Presupuesto, cuestionaba la relación que el Departamento de Estado establecía entre reformas económicas e inestabilidad política, pues consideraba que las consecuencias de posponer las reformas podía ser tan desestabilizante políticamente como retener la ayuda, pues de acuerdo a su lógica en la medida que se pospusieran las reformas, más radicales tendrían que ser cuando se aplicasen en el futuro.

enero-diciembre/1991

Para la Contraloría del Congreso Norteamericano (General Accounting Office), el dilema era claro, cuando afirmaba en su reporte de junio de 1985 que: "si contener la insurgencia tiene precedencia, es de esperar que la reforma económica y el desarrollo se retrasen y que sea requerido un apoyo prolongado a la balanza de pagos. Por el contrario, si las reformas económicas tienen precedencia, los Estados Unidos tendrán que arriesgarse a las implicaciones políticas de condicionar la asistencia a la ejecución de tales reformas".

Al final la controversia se saldó en la línea de la Oficina de Administración y Presupuesto y no obstante que los resultados de la devaluación de Enero de 1986, no había dado los resultados previstos, las posiciones de AID en El Salvador mostraron un creciente endurecimiento, al grado que al presentar la memoria del tercer año de gestión de su gobierno, el presidente Duarte denunció públicamente las presiones para devaluar que estaba sufriendo y apeló directamente al presidente Reagan para que continuaran los desembolsos de la asistencia económica sin ese tipo de condicionamientos, a la vez que anunciaba una política de promoción de exportaciones no tradicionales que no se apoyaba en la devaluación.

De hecho, la política económica de la administración Duarte, se fue tornando cada vez menos creíble por lo que en los últimos dos años la gestión económica del gobierno fue básicamente de administración de crisis con muy poco espacio para medidas importantes pues no sólo habían sido poco favorables los resultados ob-

tenidos, sino que se carecía del apoyo de la mayor parte del sector empresarial en nuestro país, aparte de que cada vez era mayor la desconfianza de las fuentes de financiamiento externo. De esa manera, de nuevo con un ajuste fracasado, se pavimentó el camino para un recambio político en las elecciones de marzo de 1989 y para la puesta en marcha de un nuevo esquema de política económica.

### **El Programa Económico de ARENA**

Con la victoria del partido ARENA en las elecciones presidenciales de marzo de 1989 y la llegada al gobierno de Alfredo Cristiani, en junio de 1989, en un clima casi eufórico se echó a andar un programa que prometía ser una ruptura con la gestión económica anterior, pues se prometía que finalmente se corregirían las enormes distorsiones económicas que había provocado el esquema "intervencionista" del gobierno anterior y que estaban sofocando la economía. Se pondría en marcha una auténtica economía de libre mercado, donde los únicos privilegiados serían "los más pobres de los pobres".

El programa económico que asumió el gobierno de Cristiani, se venía gestando desde hacía varios años al amparo de FUSADES, institución privada creada con apoyo de AID en 1983 para aglutinar al sector privado en torno a una estrategia económica de apertura, promoción de exportaciones y desregulación de la economía.

Esta institución, que mantuvo con un alto perfil una actitud sumamente crítica y vocal frente a la gestión económica de la administración Duarte, resultó crucial de cara al objetivo de aglutinar al sector privado durante más de un quinquenio, de manera que cuando en 1988, un equipo de FUSADES liderado por el profesor Arnold Harberguer de la Universidad de Chicago, le dio finalmente forma a lo que sería el programa económico del nuevo gobierno, el apoyo de los grupos más importantes del sector privado empresarial ya estaba garantizado.

Tampoco, resultó una sorpresa, en ese sentido, que prácticamente la totalidad del gabinete del nuevo gobierno estuviese estrechamente ligado a esa institución, un elemento que resultaría importante, pues al menos garantizaba un grado importante de coherencia en el equipo económico.

El nuevo programa económico, a diferencia de los programas anteriores, se enmarcó sin ambages dentro del esquema tradicional de los programas del binomio FMI-Banco Mundial y las medidas adoptadas por el gobierno Cristiani luego de iniciada en junio de 1989, no arrojaban ninguna duda al respecto: En junio de 1989 se liberalizaron los precios de unos 250 artículos quedando regulados unos pocos productos de la canasta básica; en julio se liberalizó parcialmente el tipo de cambio; en agosto se incrementan las tarifas de los servicios públicos y se elevan las tasas de interés; en septiembre se decretó la primera desgravación arancelaria que unificó el piso del arancel en 5% y redujo el



techo a un 40%; entretanto durante todo el tercer semestre de 1989 se mantuvo una fuerte restricción al crédito.

Estas medidas y la ofensiva lanzada por el FMLN en noviembre de 1989 no generaron un estallido inflacionario en 1989 pero sí tuvieron su impacto en el producto que apenas creció en 0.9% en ese año. Para contrarrestar el clima de incertidumbre generado por la situación socio-política el gobierno dio temporalmente marcha atrás en su programa y comenzó a aplicar una política crediticia expansiva. De nuevo, la situación socio-política marcaría los límites para la política económica.

Pero si la situación socio-política reducía de nuevo los espacios para la política económica, la disponibilidad de divisas los abría significativamente. Acá resultó crucial, la legalización de las casas de cambio en abril de 1990 y su posterior apertura desde mediados de ese año. Con esta medida, que significó en la práctica una flotación sucia, se logró canalizar el importante flujo de remesas (unos 700 millones de dólares anuales) hacia canales formales y se redujo significativamente la brecha cambiaria entre el mercado negro y el mercado bancario. Esta medida contribuyó además a estabilizar el tipo de cambio con lo que se redujeron las presiones inflacionarias que se venían incrementando a lo largo de 1990.

Sin embargo, la estabilidad del tipo de cambio que se aprecia sobre todo a partir del último trimestre de 1990, generó una contradicción en el programa y una actitud un tanto esquizofrénica de las autoridades económicas, pues por un lado se con-

gratulaban por esa estabilidad lograda y el clima de confianza que ello supuestamente fomentaba en tanto reducía las presiones inflacionarias. Por otro lado, no dejaba de percibirse una cierta preocupación por la creciente sobrevaloración cambiaria que tal estabilidad generaba, pues amenazaba con dar al traste con uno de los objetivos básicos del esquema propuesto de política económica: el fomento de las exportaciones no tradicionales.

A nivel de la evolución del producto, 1990 resultó ser el mejor año desde que estalló la crisis, pues por primera vez el PIB superó la tasa del 3%. A este resultado contribuyó sin duda la disponibilidad de divisas que permitió manejar sin problema la ampliación de la brecha comercial que alcanzó los \$682 millones de dólares (exportaciones=\$580 millones; importaciones=\$1262 millones); también influyó el clima pues el sector más dinámico fue el agropecuario y no cabe duda que la confianza depositada por el sector privado resultó también muy importante.

Desde una perspectiva de mediano plazo, sin embargo, 1990 y lo que va de 1991, han evidenciado algunas señales que deben ser motivo de preocupación, como la caída de la inversión privada en 1990 y la reducción de la brecha fiscal con drásticos recortes en la inversión pública. Resulta preocupante asimismo, el proceso de terciarización de la economía como contrapartida de lo que podrían ser una cierta tendencia a la desindustrialización.

Esta terciarización y desindustrialización, si bien puedan estar

siendo fomentados por el proceso de apertura (actualmente el arancel está en el rango de 5-30) a nuestro criterio apuntan también sobre todo a la ausencia de una política industrial y al clima de incertidumbre que todavía prevalece, en tanto no se llegue finalmente a un cese del enfrentamiento armado en nuestro país.

Pero también a nivel social, hay signos de preocupación, pues la política social "compensatoria" ha resultado muy limitada en ese papel por lo que el proceso de empobrecimiento ha continuado. De hecho, la ausencia de una política de ingresos pareciera que ha elevado los costos del programa de ajuste en El Salvador, más allá de lo necesario.

Asimismo, ciertas políticas como la de redimensionamiento del Estado están resultando innecesariamente conflictivas, en la medida que el gobierno las está enfocando como una simple política de reducción de empleo en el sector público, sin que se haya articulado un programa global de compensaciones extraordinarias, como sí es el caso de los que quedarán desempleados al finalizar el conflicto.

Finalmente, la política de tierras que en nuestro país juega un papel central dada la extensión y profundidad de la pobreza rural, no ha mostrado mayor capacidad para ampliar el acceso a la tierra y continúa siendo una política fuertemente politizada.

Tomando en cuenta que este proceso acelerado de deterioro social se viene acumulando desde hace mucho tiempo, consideramos que no es sostenible a mediano plazo, sin que ello genere una gran conflictividad social, la cual como ha mostrado la experien-

cia de nuestro país, al final siempre ha terminado por dar al traste con todos los programas económicos. En efecto, El Salvador parece ser un caso típico donde ya no es posible soslayar los graves problemas de la pobreza y de la distribución del ingreso, sin restarles viabilidad a los procesos de ajuste.

Cabe preguntarse entonces, si es posible echar a andar en El Salvador un tipo de ajuste diferente. Nosotros consideramos que esa alternativa no sólo es posible sino que resulta vitalmente necesaria, sin que por alternativa deba entenderse que se trata de hacer lo contrario de lo que el gobierno está haciendo en la actualidad pues muchas medidas son muy acertadas. Nuestra crítica al programa se dirige más bien a las insuficiencias apuntadas que consideramos es urgente que sean superadas.

A nuestro criterio, la fase de posguerra a la que posiblemente nos adentremos en los próximos meses, nos ofrece esa oportunidad, por lo que debe aprovecharse para revertir las tendencias negativas en materia económica y social arriba apuntadas. Con esta perspectiva, a manera de conclusión, se presentan en la próxima sección unas breves reflexiones sobre cómo podemos enfrentar esos desafíos.

## **Hacia una política económica de la posguerra**

El reto económico y social de la posguerra es claro: es necesario consolidar la estabilización, avanzar deci-

didamente en sentar las bases para una economía profundamente remozada y superar aceleradamente los rezagos en materia social.

Lograr enfrentar exitosamente ese reto, sin embargo, no será posible a menos que logremos compatibilizar economía y política en nuestro país, pues como hemos visto, la efectividad de los procesos de ajuste aplicados en las últimas dos décadas en El Salvador, han sido nulificados por la situación socio-política y en la posguerra, esa situación podría no ser diferente, porque las expectativas que generan la paz y la mayor apertura de los espacios democráticos, pueden tender a agudizar el conflicto redistributivo, especialmente por los grandes rezagos que se han acumulado a lo largo de los últimos años.

Es imprescindible, por lo tanto, abrirle un espacio a la política económica en nuestro país y eso sólo es posible mediante un sólido esfuerzo de concertación. Y esto de alguna manera predefine los objetivos de corto plazo de la política económica de la posguerra. Se trataría a nuestro criterio, fundamentalmente, de buscar una reactivación acelerada de nuestra economía, pues sólo una reactivación acelerada puede posibilitar una recuperación de los ingresos de la mayor parte de la población y darle sustento material al proceso de concertación. No se trata, sin embargo, de una reactivación a cualquier precio, pues paralelamente tenemos que encontrar la manera de consolidar la estabilización, que hoy por hoy, no parece muy sólida.

Si bien estos objetivos pueden parecer contradictorios, creemos que  
enero-diciembre/1991

hay un espacio para ello. En primer lugar, porque la finalización del conflicto armado elimina la principal fuente de incertidumbre para la actividad económica en nuestro país, a la vez que libera recursos que pueden dedicarse para fines productivos. En segundo lugar, porque la principal restricción para una economía pequeña y abierta como la salvadoreña, la restricción de divisas, es una restricción menor a corto plazo en nuestro caso.

Una reactivación acelerada ofrece adicionalmente la ventaja de que al generar una demanda sana al mercado de divisas se puede ir eliminando de manera natural la sobrevaloración cambiaria, aspecto que resulta crucial para lograr un crecimiento de nuestras exportaciones. En la medida que este proceso se da en un marco de reactivación, que por definición supondría aumentos en el empleo y los ingresos, la conflictividad de tal proceso se reduce significativamente.

Más allá de esta reactivación de corto plazo, es necesario sentar bases para nuestro desarrollo de mediano plazo, y esto exige en primer lugar, revertir la tendencia decreciente del gasto social y hacer una inversión masiva en capital humano. Asimismo, es necesario impulsar un significativo esfuerzo de inversión para revertir la grave degradación ambiental en nuestro país, sobre todo del suelo y el agua, pues de esa manera no sólo garantizamos el mediano plazo, sino que podemos generar masivamente empleo en el corto plazo.

Obviamente, que sin recursos nada de esto es posible. A corto plazo, la cooperación internacional, está sin duda llamada a jugar un

papel crucial. A mediano plazo, sin embargo, es imprescindible impulsar una profunda reforma fiscal que le brinde al Estado los recursos necesarios para desarrollar su función de apoyo al proceso de desarrollo, algo que resulta imposible con una presión tributaria de alrededor del 10%, como es en la actualidad.

Existen otros ámbitos que deben ser objeto de debate y de consenso: el desarrollo de una nueva institucionalidad para regular nuestra econo-

mía, la creación de instituciones para impulsar la renovación tecnológica de nuestro aparato productivo, una profunda reforma educativa, etc.

En realidad necesitamos críticamente en El Salvador nuevas bases para nuestra economía, pero ello no será posible si no creamos al mismo tiempo un nuevo tejido social que permita la convivencia democrática y un auténtico proceso de desarrollo. Después de tanta sangre y tanto dolor, quizá podamos lograrlo