

ARTICULOS E INFORMES

¿UN PROGRAMA DE ESTABILIZACION Y REACTIVACION ECONOMICA?*

Introducción **

El presente comentario no entra en un detallado análisis de las medidas económicas implementadas en el Programa de Estabilización y Reactivación Económica; centrándose en algunas de estas medidas pretende enfatizar algunos de los efectos así como sus causas, que requerirán de un nuevo modelo económico de funcionamiento; el enfoque se hace desde la "ética económica". Nos inclinamos a pensar que estas políticas del Gobierno no lograrán el doble objetivo pretendido, y ello en razón de que los problemas estructurales, que vienen de más antiguo, y los problemas coyunturales, más recientes pero

no menos serios, difícilmente pueden enmendarse con un conjunto de medidas económicas superpuestas sobre el mismo modelo y sobre el mismo género de vida que se viene manteniendo hasta el presente. Una doble razón, de tipo teórico y de tipo histórico, afianza esta afirmación.

El mismo programa del Gobierno, con un título en singular ("UN PROGRAMA") señala suficientemente que se trata de corregir un doble problema. Mirando hacia el pasado-presente se nos dice que tenemos una economía DESESTABILIZADA o DESEQUILIBRADA; vo-

* El presente trabajo fue elaborado por los miembros del Departamento de Economía de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", y presentado en la Cátedra de Realidad Nacional el 20 de Marzo de 1986.

** Este trabajo está integrado por cinco ensayos que si bien cada uno de ellos fue elaborado desde la especificidad de cada autor, en su conjunto constituye un intento de análisis global del programa de estabilización y reactivación económica implementado por el gobierno en enero de 1986.

cablos de contabilidad nacional, que hay que interpretar también como una "economía poco social, asimétrica e injusta". Mirando hacia el futuro, se busca la "reactivación económica", expresión macroeconómica referida a las grandes variables, que también ha de entenderse como el "desarrollo de todos los grupos sociales" o "desarrollo de todos los hombres y de todo el hombre". Ambos objetivos, que conjugan relaciones económicas, sociales y políticas, requieren un nuevo modelo de funcionamiento económico, con nuevos objetivos de producción, un género de vida más sencillo en el modo de producir y de consumir, una opción por una austeridad más típicamente nacional. Y esto ya es un primer problema de ética económica.

Nuestra afirmación tiene también una base histórica, por cuanto de 1979 a 1985 ya se han intentado aplicar, por etapas, las políticas que hoy se aplican en forma conjunta. De 1979 a 1981 se trata de impulsar el gasto público con políticas crediticias del Banco Central, para contrabalancear la brusca contracción del sector privado. Son los años de la nacionalización de la banca y del comercio exterior, del inicio de la reforma agraria y de la masiva fuga de capitales; junto con la contracción en la actividad manufacturera y agropecuaria se da inicio a los incrementos en los gastos militares.

Un segundo período, 1982-1983, en que se desea aplicar un programa de "estabilización económica del FMI". Cuyos objetivos son:

- la recuperación del equilibrio externo
- la reducción de la inflación.

Las políticas o medidas más importantes fueron: contracción de la demanda; alza de los tipos de interés; congelamiento de los sueldos y salarios; menor expansión del crédito al sector público y promoción del crédito al sector privado. Se elevan también los donativos de AID y se crea el "mercado paralelo".

El tercer período se inicia en 1984 con el abandono del programa de estabilización económica y con la implementación de políticas económicas orientadas hacia la "expansión de la demanda". Se formula un "programa de reactivación económica", cuyo objetivo es la expansión de la demanda interna como estímulo del aparato productivo, buscando fortalecer la oferta, mediante otorgamiento de incentivos a las actividades productivas con mayor incidencia en la recuperación. Vuelven a crecer los gastos gubernamentales y el crédito al sector público.

Sin embargo estos vaivenes de políticas coyunturales (reactivación, estabilización, reactivación) no logran resolver los problemas macroeconómicos, que más bien se van profundizando, confirmando algunas importantes conclusiones:

—Por lo que respecta al "déficit fiscal" se observa que para expandir la actividad económica hay que hacer déficit fiscal; si se quiere equilibrar el déficit fiscal hay que aceptar la contracción económica. Y una conclusión más general es que el agotamiento de nuestro modelo económico (no sólo por razones coyunturales de guerra) requiere de un déficit fiscal, como derivación de una causa estructural.

—Lo mismo se podría decir del "desequilibrio externo" de nuestra balanza corriente, y dentro de ella de la balanza comercial. Cuando se busca una reactivación económica la balanza comercial resulta deficitaria; la búsqueda de su equilibrio externo conlleva una contracción económica, a no ser que en años determinados la lotería de unos buenos precios de las exportaciones alivie la brecha comercial.

—Es claro que no se logró corregir la "inflación", que ya venía actuando desde 1973, y que en el quinquenio considerado logró tasas promedias del 14%. Finalmente la "deuda externa", después de irse incrementando en la pasada década, se duplica con creces en los cinco años últimos.

De estas experiencias deducimos que no es culpa de las medidas económicas el que no tengan éxito. Los problemas son estructurales y por añadidura enmarcados en un tablero de ajedrez en que nos toca jugar con las piezas negras. Valga mencionar sólo algunas contradicciones históricas. Los pequeños países del istmo centroamericano somos "económicamente inviables" cada uno por sí mismo. La ruptura inicial, de tipo comercial, al interior del MCCA se ha convertido en ruptura de tipo político e ideológico, y al encontrarnos como "estados desunidos de Centroamérica" buscamos a otros Estados Unidos de Norteamérica. Económicamente supervivimos gracias a ellos, pero la misma ayuda impone opciones y modelos económicos. Se trata de una ayuda condicionada y condicionante. De manera especial está el hecho de la guerra, que nace de

causas estructurales y que entorpece sustancialmente el éxito de las políticas coyunturales. La guerra, en cuanto factor político e ideológico, no sólo ha hecho que el país se vea privado de buenos elementos pensadores y técnicos, que hubieran colaborado positivamente en este proceso, sino que además genera la convicción de que si el modelo económico no es blanco tiene que ser negro; si no es economía de mercado ya tiene que ser socialmente radical o comunismo; esto es un entorpecimiento para buscar y discutir el modelo que a nosotros más nos conviene, dado que entre el blanco y el negro hay variedad de modelos.

Por estas razones, con miras a esbozar por dónde pudiera o debiera ir nuestro modelo económico y evaluar los objetivos de las actuales medidas económicas, esquemizamos tres lecturas o enfoques que pueden servir de inspiración para interpretar el contenido del presente programa del Gobierno. Creemos que estos enfoques sí han jugado a la vez.

Un primer enfoque se lo adjudicamos nominalmente al FMI (que es la voz de los que tienen voz). La terminología de esta institución hace referencia a que nuestra economía está "desequilibrada"; hay varios desequilibrios en nuestra contabilidad nacional. Terminología, un tanto prestada a la ingeniería civil, que inducirá a recomendaciones de refuerzo o sustitución de una pieza por otra, sin ponderar si el suelo va a aguantar. Por ejemplo se nos dirá: ustedes tienen un desequilibrio en el presupuesto estatal; el gobierno gasta más de lo que ingresa, y lo

que tiene que hacer es al revés: gastar menos e ingresar más. Se analizará más en concreto esta recomendación. Ustedes tienen un desequilibrio en su balanza comercial-servicios; ustedes compran más de lo que venden, y hay que sustituir las piezas: tienen que exportar más e importar menos. Consecuentemente ustedes tienen un desequilibrio, que es su creciente deuda externa; la cual por ser externa compromete la sanidad de la banca privada internacional y dificulta la recuperación de los países acreedores, cuya recuperación podría ayudarles a ustedes. Es prerrequisito internacional el que ustedes paguen su deuda. En fin, ustedes tienen una moneda desequilibrada, sobrevaluada; su devaluación ayudará a corregir los otros desequilibrios. Aunque haya algo de caricatura en esta esquematización, toda la serie de reticencias y aun de resistencias abiertas a esta serie de políticas y recomendaciones (desde la posición del Presidente Alan García hasta las argumentaciones vertidas en la reunión tenida en La Habana, agosto-1985, sobre este tema) radica en que no se quieren ponderar las causas y actores en la génesis del proceso desequilibrante, y con ello compartir los costos entre los actores de tal situación; de una manera general, que se frena el camino hacia el desarrollo necesario en aras de un equilibrio contable. Primero equilibrarse y luego desarrollarse equivale a prolongar y profundizar la situación de deudores. Quizás cambien algo las recomendaciones a raíz de la reciente reunión tenida en Seul, octubre de 1985, bajo la inspiración del llamado "plan-Baker".

Otra lectura o enfoque de nuestra economía es la que de una forma o de otra, coloca el "punto focal" de nuestra economía en el "mercado externo"; sería la demanda externa la que informaría y condicionaría nuestro modelo económico, pasando a ser el "exportador" el hombre pivote de la economía. Este parece ser el enfoque del Plan-Kissinger y AID (Cuenca del Caribe), sostenido por otras instituciones nacionales. Por supuesto que en una economía tan abierta y dependiente, como la nuestra, las exportaciones son una variable clave, que hay que propiciar; esto es claro. Pero el defecto de este enfoque es que confunde una política económica con un modelo económico, es decir con el mecanismo interno de funcionamiento de la economía. En este enfoque el modelo económico interno sería función de una política externa. Y lo que debe llevar a la búsqueda del mecanismo de funcionamiento interno es la situación interna de la economía. El mismo hecho de afirmar que tenemos que buscar un mercado externo para reanimar el mercado interno plantea un serio cuestionamiento sobre el porqué de la deficiencia de la demanda interna. Si se desea propiciar una economía de mercado es necesario propiciar previamente una suficiente demanda interna.

Una tercera lectura de nuestra economía, con miras tanto a diseñar el nuevo modelo por adoptar como a evaluar los resultados de las actuales medidas económicas, arranca del hecho de la "deficiente demanda interna". Recurrimos en forma breve a los datos insertados en

nuestra "Curva de Lorenz", que describe la distribución de la renta y por tanto del capital que la genera. Allá por los años de 1945-1946, cuando se esbozaban los primeros planes de desarrollo, una misión de técnicos norteamericanos señalaba que el 60% de la población percibía ingresos equivalentes al 32% de la renta nacional, mientras que en el otro extremo de la curva el 5% de las familias con mayores ingresos percibía el 35.5% de la misma renta nacional. Treinta años más tarde, finalizadas casi tres décadas que se han descrito como de auge general, basado en el sector externo, las encuestas oficiales siguen mostrando que el 62.9% de la población con menores ingresos disponía escasamente del 28.7% de la renta nacional, mientras que en el otro extremo el 6% de la población con mayores ingresos absorbía el 28% de la misma renta nacional. En esas décadas hubo auge general, hubo gran auge de las exportaciones, pero la "teoría del rebalse" no jugó, y por lo tanto no hubo desarrollo económico. Es decir, en los años de crecimiento económico no se distribuyeron proporcionalmente los beneficios sociales, sino al contrario, debido al fenómeno de la "Concentración Económica".

Desde esta perspectiva económica deberían evaluarse los éxitos de las actuales medidas económicas, puesto que el fundado temor es que los mismos sectores antes no muy beneficiados sean ahora especialmente castigados con los efectos de la devaluación, inflación y contracción económicas. La pregunta es: ¿quién va a pagar los costos de la crisis?

1. EL PROCESO DE DEVALUACION

1.1. La Inflación: guerra civil monetaria

En orden a prever las posibles reacciones ante el proceso devaluatorio conviene brevemente recordar que una de las antesalas de la devaluación ha sido un "proceso de inflación", que viene actuando desde hace trece años. Una inflación tan prolongada en el tiempo y en su tasa de crecimiento ha ido generando una "guerra civil monetaria", antes de entrar en la "guerra civil militarizada". Porque cuando la inflación priva de valor a la moneda, que es la medida de valor, entonces queda sin valor la moneda, quedan sin valor las cosas y los ciudadanos pierden también muchos de sus valores cívicos. El intercambio tiene que continuar, pero se hace sobre valores subjetivos, sorpresivos y especulativos. Se descontrola el consumo y se descontrola aun más la inversión, puesto que para defenderse de la inflación se tiende a hacer más inflación; y como en toda guerra, también con la inflación hay vencedores y vencidos. Normalmente con la inflación salen beneficiados los productores-vendedores por cuanto compran relativamente barato y venden relativamente caro; salen beneficiados los deudores (frecuentemente el mismo grupo anterior) por cuanto piden en crédito un dinero relativamente sano y lo devuelven relativamente debilitado; salen netamente perjudicados los acreedores de rentas fijas (jubilados) y quienes sólo o principalmente cuentan con salarios fijos como fuente de sus ingresos. Este proceso de inflación, cuyo

detalle será expuesto más adelante, explica por qué la "Curva de Lorenz" se hundiera aun más en la década de los setenta, que por añadidura se caracterizó por la mayor resistencia organizada a todo intento de reforma estructural en nuestra economía. Trece años de hacer inflación difícilmente pueden corregirse de pronto con un decreto de control de precios, debido entre otras razones a la devaluación de muchos valores cívicos nacionales.

1.2. Génesis de la "Devaluación"

El Decreto de la Devaluación ha sido la culminación de un proceso de deslizamiento y puede ser, a su vez, el punto de partida de otro proceso de devaluación. Dos son las preguntas que pueden formularse:

- ¿Tenía el Gobierno que devaluar la moneda?
- ¿Se pueden esperar efectos positivos de la devaluación?

La respuesta es delicada y discutible, porque a la primera pregunta, desde los datos de la contabilidad nacional, habría que responder más bien con el "SI", mientras que a la segunda pregunta hay que responder con el "NO". Esto plantea un problema y una pregunta. El problema es lo contradictorio de nuestra situación: devaluar para estar peor. Y la pregunta: ¿quiénes van a pagar los costos de la devaluación?

¿Tenía el Gobierno que devaluar la moneda o ha cedido a presiones externas del FMI, AID...?
—Una primera aproximación a la respuesta es que "el colón ya estaba devaluado". El Decreto sancionó, quizás demasiado pronto por demasiado presionado, un hecho

que ya estaba consumado. Para iluminar esta respuesta presentamos unas pocas cifras, que muestran suficientemente el grado de deterioro externo de nuestra economía, es decir de nuestra moneda². Si el valor externo de la moneda es función directa de nuestra capacidad exportadora y del atractivo que se ofrece a la llegada de capitales externos-productivos, frente a la necesidad de importaciones exigidas por el sector productivo interno, hay que decir que la situación se ha ido haciendo estructural y coyunturalmente adversa. Dentro de las discrepancias estadísticas con que suelen aparecer estas cifras, los siguientes datos muestran suficientemente el grado de deterioro externo y patentizan que, por nosotros mismos, somos una economía inviable.

—Por lo que hace a la "Balanza Corriente", que integra exportaciones e importaciones de bienes de servicios (relegando las "transferencias" fuera de esta balanza, para un mejor análisis de nuestra capacidad productiva), nos encontramos con que nuestra balanza corriente ha resultado crecientemente negativa de 1979 a 1985: ese déficit o "brecha comercial" pasa de ₡ 75 millones en 1979 a ₡ 1.070 millones en 1985, según FUSADES, y otros estudios elevan la cifra a ₡ 1.300 millones. De todas formas esta "brecha comercial" supera en 1985 el 40% del valor de nuestras exportaciones y da una idea de la incapacidad de autofinanciamiento interno a partir de nuestras exportaciones.

Este déficit externo ha podido paliarse o equilibrarse contablemente gracias a tres elementos: las "transferencias" o ayudas del exte-

rior, el aumento neto de los "préstamos externos" y la "negociación o refinanciamiento de la deuda externa de corto plazo", que traslada el perfil de dicha deuda hacia años posteriores afectando el servicio de la deuda futura y el estado de las divisas externas.

—Las "transferencias" (en un 82% aproximadamente donaciones de los EE.UU.) se incrementan de \$128 millones en 1979 a \$1.000 millones en 1985, lo que equivale para este año a un 40% del valor de nuestras exportaciones.

—Por lo que toca a la "Balanza de Capital" (saldo neto de entradas y salidas de capitales) vemos que es llamativamente negativa en los años 1979 (— \$324 millones) y 1980 (— \$567 millones) debido a que la masiva "fuga de capitales" neutralizó con creces la entrada de préstamos externos. Si en los años posteriores la cuenta de capital se vuelve positiva ello se debe a los cuantiosos préstamos externos y a la negociación-refinanciamiento de la deuda de corto plazo, que vienen a comprometer nuestro futuro.

—Esta creciente dependencia se va a traducir en una creciente "Deuda Externa", que ya venía incrementándose desde la pasada década. La deuda externa duplica con creces de 1979 a 1985: de \$2.347,2 millones a \$5.000 millones en cifras redondas para 1985. Este monto de la deuda externa equivale al 50% de nuestra renta nacional, y lo que dice más, el servicio de la deuda requiere como mínimo un 46% de nuestras exportaciones. Somos un caso típico de la "Impagable Deuda Externa Latinoamericana". Al Gobierno se le plan-

tea aquí un problema de "ética económica" porque ni humana, ni económica, ni moralmente podemos ni debemos pagar toda esta cantidad de deuda externa, so pena de decir "no" al desarrollo económico interno.

—En estas circunstancias tiene muy poca significación económica el nivel de nuestras "Reservas Internacionales Netas" (\$322,3 millones en 1984), porque no son propiamente nuestras, sino derivadas de los tres factores antes indicados y forman más bien parte de nuestra deuda-externa.

—Esta dependencia externa, sobre todo la relacionada con un país, se pone de manifiesto si observamos que la "ayuda económica de los EE.UU." aumenta 38 veces de 1979 a 1984; en esos seis años la cifra total alcanza los \$1.087 millones, y ya para 1984 la ayuda externa de los EE.UU. equivalía al 55% del gasto total del presupuesto gubernamental, al 85% de los ingresos corrientes del mismo presupuesto, y al 72,6% de nuestras exportaciones-FOB. Se trata pues de un aporte fundamental "supletorio" y no solamente complementario.

Bastan estas escasas cifras para poner de manifiesto el deterioro externo de nuestra economía y de nuestra moneda. Por otro lado, estas cifras ofrecen argumentos contables al FMI, AID... para afirmar que hay desequilibrios en nuestra economía y para presionar por una devaluación, si además creen tener argumentos teóricos favorables a los efectos benéficos de una devaluación. Estas cifras también ofrecen argumentos contables a quienes ponen el "punto focal de

nuestra economía en el mercado externo o exportaciones”.

Sin embargo es menester ir un poco más allá de las cifras de la contabilidad nacional y hacer la siguiente pregunta: ¿Quién ha devaluado el colón? —Porque quienes hayan participado en la devaluación del colón deberían participar en los costos de su devaluación. Sin querer ser exhaustivos se mencionan algunas causales de la devaluación.

—En el mediano plazo anterior hay que señalar el proceso de “estanflación internacional”, que generó simultáneamente un alza creciente en los precios de nuestras importaciones, sumado a una posición restrictiva y proteccionista frente a nuestras exportaciones; el llamado “orden económico internacional”.

—Hay que poner en lista la profusa distribución del crédito proveniente de la banca privada internacional (reciclaje de los petrodólares) durante la pasada década, que se convertirá atractivamente en uno de los agentes de nuestra deuda externa. La profusión de oferta crediticia encontró la profusión de la demanda, no siempre la más productiva.

—Hay que mencionar la decisión particular de los EE.UU., a partir de 1980, de elevar drásticamente su tasa de interés, que vino a aumentar el servicio de la deuda, seguido de la revaluación del dólar, que vino a acrecentar el pago de amortización. Una política particular de un país que dañó sensiblemente a las economías del “tercer mundo”.

—Mirando hacia dentro y en el más corto plazo tenemos la masiva

“Fuga de Capitales Nacionales”, superior a los dos mil millones de dólares, es decir equivalente por lo menos al valor total de nuestra deuda externa, realizada por personas que o bien lamentan los costos de la devaluación, o bien se van a beneficiar en cuanto exportadores de los beneficios sectoriales de la misma devaluación. A esta fuga de capitales se ha ido sumando la progresiva “especulación o mercado negro” de tantas personas que se han afanado por menos-preciar activamente el valor del colón; resulta irónico que para alimentar este proceso especulativo se haya utilizado el “reciclaje de los pobres-dólares”, remesas de pobres emigrantes, que han servido para beneficiar a otros apostadores. “El que esté libre de pecado, que lance la primera piedra”.

—Dejando otros posibles elementos, hay que hacer espacio especial para la “GUERRA Y LA DEUDA EXTERNA”, como dos hechos que van muy ligados el uno con el otro. Porque la guerra, además de otros daños humanos más graves, ha sido el gran causante de los crecientes déficits presupuestarios (“presupuestos de guerra”): la guerra ha generado un déficit monetario en el presupuesto del Estado y ha generado un déficit en el papel de promotor económico, que debería haber jugado el Estado. La guerra, vía crédito inflacionario del sector bancario hacia actividades no productivas del sector público, ha venido incrementando la deuda interna y externa. La guerra, al incrementar el clima de incertidumbre, ha ahuyentado la entrada de capitales productivos, al mismo tiempo que reclama mayores préstamos para sostener la

guerra, es decir la deuda externa. La guerra ha reducido drásticamente el equipo y la capacidad productiva y exportadora, que en algo pudieran haber aliviado el proceso devaluatorio.

Lo contradictorio en todo este proceso de devaluación, en que se conjugan la acción de muchos sectores, es que instituciones y poderes que han apoyado la guerra como solución nacional, apoyen y presionen por la devaluación, que tampoco es la solución económica nacional. Esto es parte de la irracionalidad impuesta desde fuera. Y también es contradictorio que grupos mayoritarios de la población, que en nada han participado en este proceso de la devaluación, carguen con su costo. Esto es parte de la irracionalidad interna, y es lo que da el carácter de contradictorio a este conjunto de medidas económicas, que obedecen a tantas presiones cruzadas.

Volviendo a la pregunta, lo menos que podemos decir es que el Gobierno, éste o aquél, se hallaba bien presionado desde dentro y desde fuera para proceder a una devaluación más tarde o más temprano, aunque hubiera sido de desear el que se postergara la decisión. Llegados a este punto quedan dos cuestionamientos muy serios a resolver.

—Este enorme peso de la deuda, que puede cuasi duplicarse con la devaluación, no podemos pagarlo íntegramente, so pena de decir "no" a las grandes necesidades sociales. Si los actores de dentro y de fuera han sido muchos, las medidas económicas deben buscar que los costos se repartan proporcional-

mente entre los principales actores de la devaluación; y el Gobierno debe unir sus esfuerzos con los esfuerzos de otros gobiernos deudores en el diálogo internacional con los acreedores de nuestra deuda externa; porque no es posible combinar "deuda-total y desarrollo nacional".

—Es obligación moral amorrar y suprimir aquellas causas que esté en nuestras manos suprimir; de manera especial la guerra. Porque si a la guerra no se le pone otra solución que la guerra, "la devaluación de enero será sólo la primera devaluación", puesto que económicamente estamos perdiendo la guerra.

1.3. Los efectos "esperables" de la devaluación

¿Se pueden esperar efectos favorables de la devaluación? —A esta pregunta respondemos con la negativa, desde una perspectiva social, apoyados en estudios analíticos hechos ya en años anteriores, cuando se hablaba de una posible devaluación de un 54% ó 60%. El cuestionamiento es, si dadas las causas estructurales y coyunturales que han ido generando nuestros desequilibrios contables, una medida monetaria pueda reconducir a tantas variables económicas hacia el deseado equilibrio. Si tomamos en cuenta que al hablar de "variables económicas" estamos hablando de "posibles reacciones" de los diversos grupos y agentes económicos, el pronóstico de los resultados se hace bastante impreciso. Por una parte la devaluación genera ciertos efectos reales en determinada proporción, pero por otra parte los agentes económicos pueden multiplicar aun más

esos primeros efectos. Ello explica el por qué se pida una colaboración de todos los grupos; pero la respuesta queda condicionada por la capacidad de persuasión y de ejemplo, así como por la aceptación política de que goce el gobierno de turno. Y estos puntos dejan muchas dudas.

¿Qué efectos tendría una devaluación? —Desde un punto de vista teórico, en principio una devaluación actuaría sobre la balanza de pagos— a través de tres variables:³

—haría más caros los productos importados, en moneda nacional, lo cual tendería a reducir el monto de las importaciones...

—haría más baratas las exportaciones, en moneda extranjera, lo que tendería a incrementar las exportaciones...

—haría más atractiva la llegada de capitales externos, al ver incrementado su valor en moneda nacional...

El conjunto de estos tres efectos llevaría hacia un mejor equilibrio de la posición externa, sumados otros efectos secundarios y tomando también otras medidas complementarias.

¿Jugarían estos efectos en nuestra economía? —Sin entrar en mayores tecnicismos y largas explicaciones⁴ nos ceñimos a resumir algunas conclusiones de estudios econométricos realizados en la UCA, en varias instituciones oficiales y últimamente las proyecciones hechas por FUSADES. Estudios econométricos, seriamente realizados en el Departamento de Economía-UCA, muestran que la "elasticidad precio-demanda" de nuestras importaciones y exporta-

ciones son muy bajas (entre "0" y 0.80). Esto significa que, dejadas a sí mismas, nuestras importaciones tenderían a reducirse en menor proporción que el alza de los precios, dado su carácter de necesarias al proceso productivo, y que por lo tanto se incrementaría el gasto total de importaciones de bienes y servicios. Por lo que hace a nuestras exportaciones, ellas no se verían incrementadas en proporción a la baja de sus precios para los extranjeros, aunque los exportadores nacionales recibirían más en moneda nacional, y en consecuencia no se lograría el equilibrio esperado en la balanza corriente⁵. Es claro por otra parte, que en un marco de incertidumbre nacional, no hay ambiente receptivo para la llegada de capitales privados productivos, y que la balanza de capital se sostiene gracias a los elementos ya antes mencionados y muy relacionados con nuestra deuda externa.

Sin embargo, al presionar por la devaluación, tanto la AID como otras instituciones, adelantan efectos positivos, que a su juicio superan a los efectos negativos en el más mediano plazo. Como premisa condicionante se dirá razonablemente que ningún país, con tipo de cambio sobrevaluado, puede contar con ilimitadas fuentes de financiamiento externo. Los efectos positivos en la economía serían el impedir el deterioro y aún mejorar la situación de las industrias tradicionales de exportación y generar las condiciones para el desarrollo a largo plazo de las industrias no tradicionales de exportación, dejando de promover "artificialmente" industrias no competitivas. Adicionalmente se reduciría la necesidad de

tanto capital compensatorio. Aparecen claramente los sectores beneficiarios a que hacíamos mención en la segunda lectura de nuestra economía, tan afín al Plan Kissinger de la Cuenca del Caribe, que adicionalmente encierra un aspecto político a ponerse más de relieve posteriormente.

Habría ciertamente algunos "efectos negativos": incrementos en el costo de vida, contracciones iniciales en la producción nacional, en el ingreso, en el empleo...; y por supuesto "deterioro político" en el Gobierno que tomara estas medidas... Estos sí son efectos más ciertos y más inmediatos, como salta a la vista y a la dura experiencia actual. Y por ello conviene preguntarse quiénes son los beneficiados y los perdedores con una devaluación.

Normalmente saldrían beneficiados los "exportadores" en general, por cuanto verían incrementados sus ingresos en moneda nacional; de ahí que el Estado opere equilibrarse momentáneamente con el monopolio de la exportación, y que los productores del café le peleen el INCAFE. Podrían salir beneficiados aquellos industriales que lograran exportar competitivamente, aunque el efecto de la devaluación sobre sus costos puede aminsonar la tasa de beneficio. Resultarían netamente "perdedores" los pequeños-medianos industriales y todos los poseedores de ingresos fijos (asalariados) por el alza derivada de los precios. Una devaluación, vía inflación, tiene efectos regresivos o redistributivos de ingresos de los segundos hacia los primeros; la devaluación genera una "corriente inversa" y resulta antisocial.

Según el semanario PROCESO (No. 148) se venían ejerciendo presiones por una devaluación desde 1984, e incluso en 1982 se hacían cálculos sobre los posibles efectos de una devaluación de un 60%, con un alza compensatoria de los salarios de un 5% ó 10%; junto con las razones más típicamente económicas existían argumentos de tipo político. El Gobierno de los EE.UU. estaría de acuerdo con el resultado de las elecciones de 1984, siempre que el nuevo gobierno nacional fortaleciera las alianzas con la empresa privada y el sector exportador, con el fin de lograr la estabilidad "política" y la recuperación de la confianza del sector privado, quien sería el motor de la recuperación económica.

Sin embargo los estudios económicos nacionales no presagiaban la anunciada recuperación económica; en el corto plazo los efectos principales serían netamente negativos y en un ambiente de guerra interna, de quebradizas relaciones comerciales centroamericanas y de proteccionismo competitivo fuera del área, tampoco habían razones valederas para pensar que las variables económicas iban a iniciar un ritmo ascendente de crecimiento al segundo o tercer año del Decreto de Devaluación. Nos ceñimos a transcribir los resultados esperados de una devaluación del 60%, que necesariamente se verán reforzados con una devaluación del 100%.

—Por lo que hace a los efectos inflacionarios, la AID reconocía un alza previsible del 15% al 21% sobre los precios, a menos que la reducción de las importaciones estimulara el aumento de la producción nacional. Si tomamos en cuenta que

la inflación venía actuando desde 1973, y que en el pasado quinquenio tuvo un incremento promedio del 14%, se puede apreciar qué efecto antisocial se ejercía sobre los salarios que fueron congelados durante varios años y que desde antes corrían muy detrás del alza de los precios. Sin embargo, los cálculos del BCR proyectaban un alza de precios entre el 22% y 29%, y los análisis de la UCA los elevaban al 37%. La diferencia en este tipo de cálculos residía en que la AID estimaba que los industriales absorberán parte del alza de los costos, mientras que el BCR-UCA no adoptaban esta premisa poco realista. En esa ocasión el BCR comentaba: "El grueso de las familias rurales y urbanas no podrían enfrentarse a incrementos en el costo de vida de esas dimensiones y, ante la pérdida de poder adquisitivo y deterioro de las condiciones de vida, aumentaría la efervescencia política y descontento social"⁶. Dada una devaluación del 100% se puede pronosticar un alza del 50% en los precios, e incluso ciertos estudios preliminares la elevan el 80%. El alza pudiera aminorarse por otra mala razón: un incremento tan fuerte en los precios puede generar un retiro o retroceso forzado en la demanda de bienes generales, que fuerce a los productores a bajar competitivamente los precios y compartir el alza de los costos...

—Los efectos sobre la PRODUCCION, si bien son un tanto imprevisibles como imprevisible es la reacción de productores-inversores, diferían en las apreciaciones de AID y BCR. Mientras que la AID pronosticaba una contracción de la demanda global (consumo, inversión e importa-

ciones) de un 5% en el primer año, seguida de una recuperación del 6% en el segundo año..., el BCR elevaba la contracción de la demanda agregada al 7%; más en concreto proyectaba contracciones del 11% tanto para la inversión como para el consumo, que ya venían decreciendo en términos reales desde 1979. Esto nos llevaba a niveles de 1960 para el consumo per cápita. ¿En virtud de qué razones podrían recuperarse estas dos variables claves de la economía?

—Ya se han comentado los efectos sobre la "distribución" de ingresos derivados normalmente de una devaluación. En buena parte el efecto-distribución dependería de dos condiciones: la disposición de exportadores y productores a compartir los beneficios y los costos de una devaluación, por incremento de inversión y baja de precios totales, lo cual no es muy previsible. Por el otro lado la acción del Gobierno tendría que ser eficiente en asegurar el aprovisionamiento de la oferta de bienes básicos (wages-goods) y en el ejercicio de un control técnico y extenso de los precios.

—Un punto en que diferían notablemente las proyecciones de AID y el BCR eran los efectos esperados sobre la Finanzas Públicas. El BCR, considerando que la devaluación incrementaba el costo de insumos para consumo e inversión del Estado, mientras que varias de las líneas tributarias o ingresos públicos se reducirían, pronosticaba un déficit creciente en el presupuesto. Mientras que la AID, basada en proyecciones de incrementos productivos y consecuentemente en el aumento de ciertas líneas de impues-

tos, auguraba una contracción de unos $\$$ 44 millones en el déficit presupuestario. Lo que es previsible que suceda en 1986, debido al salvavidas del café, se va a comentar en próximo apartado.

—Donde ciertamente se va a precisar el efecto negativo de la devaluación es en el monto del "Servicio de la Deuda Externa" debido al incremento notorio de la misma. El hecho de la renegociación de la deuda externa de corto plazo, si bien alivia la situación en el presente año, lo único que logra es trasladar el perfil y la carga a los próximos años. Sin embargo aquí se presenta un serio problema económico y ético-social, porque ya el servicio de la actual deuda equivale al 46% del valor de nuestras exportaciones. ¿Qué es lo que queda para la reactivación, es decir para el desarrollo económico necesario?... Si tomamos en cuenta que en las renegociaciones de la deuda externa, sea ella deuda-multilateral (club de París) o bilateral (club de Londres) uno de los prerrequisitos iniciales es la aceptación de la "hoja de compromisos" del país deudor con el FMI, resulta que la propia situación de deudor fuerza a aceptar las condiciones del "equilibrio estructural" de mediano plazo y fuerza a mantener un elevado pago de la deuda externa, so pena de ver cortados créditos posteriores. Quizás las conclusiones y recomendaciones emanadas luego de la reunión tenida en SEUL (septiembre-octubre, 1985), a raíz del llamado Plan-Baker, puedan generar un poco más de generosidad y racionalidad en estas negociaciones. En caso contrario, y para ser fieles a la obligación política de propiciar el desarrollo económico

interno, frente al "club de acreedores" es preciso reforzar el "club de deudores". Esto no es ni soberbia pedante, ni menos pataleta revolucionaria, sino una obligación moral de los gobiernos de países pobres; incluso es el remedio a perturbaciones sociales más fuertes que las conocidas hasta el presente.

También FUSADES⁷ ha ido evaluando, con análisis econométricos, los efectos previsible desde el primer decreto de deslizamiento parcial (diciembre-1984). Sin transcribir el detalle de tales efectos sobre un conjunto de ocho grandes variables, basta citar el comentario general: "Una devaluación (o en su caso una depreciación monetaria tomada en forma aislada) en una economía subdesarrollada, que depende fuertemente de sus importaciones para su producción interna, tiene, entre sus efectos más importantes: el de contraer momentáneamente la producción, es decir el crecimiento; el de agudizar el déficit fiscal, debido entre otras cosas a la reducción de los ingresos por impuestos a la importación, que a su vez disminuye; redistribuir el ingreso de los asalariados a favor de los no asalariados; aumenta la inflación y reduce el déficit de la balanza de pagos"...⁷

Siete efectos negativos frente a un posible efecto positivo, que aun en el caso discutible de lograrse, sería a costa de la contracción económica y de la distribución de ingresos hacia el sector de los exportadores (Estado y unos pocos más). No parece que este sea un efecto positivo y tampoco se ven razones plausibles para que estos efectos iniciales cambien de rumbo luego

del primero o segundo año de aplicación de las presentes medidas. En este sentido, decimos al final que "el éxito de estas medidas económicas está en que no tengan éxito". De lo contrario se confirmará el dicho que reza: "en nuestros países cuesta caro el ser pobre".

No es fácil en estas circunstancias ni el gobernar bien ni el ser gobernados. No es fácil gobernar bien porque en ése "algo había que hacer del Gobierno" hay presiones internas y hay presiones externas que trascienden el campo meramente económico. Es imposible querer quedar bien con todos y querer quedar bien consigo mismo y ante los demás. Sin duda ha habido presiones sobre el Gobierno para escoger una alianza y una solución que ni económica ni políticamente es la más afortunada socialmente. Tampoco es fácil el ser gobernados cuando hay grupos con intereses sectoriales tan dispares; criticar y desfilar es bastante fácil. Pero es más difícil aceptar que nos hallamos en una profunda crisis general, que abarca lo económico, lo social y lo político, y que por lo tanto exige nuevas vías o modelos de solución y respuesta. Puesto que se viene hablando de un modelo típico de post-guerra mundial, la Economía Social de Mercado, conviene recordar que en aquel entonces la Europa destruida se reconstruyó y reactivó sobre la "cartilla de racionamiento". Por supuesto que la cartilla de racionamiento no es un modelo económico, pero supone un modelo económico, donde se distribuye equitativamente lo que hay y se distribuye equitativamente lo que no hay; es decir se distribuye equitativamente el sacrificio de una crisis común y de una re-

construcción hecha con el esfuerzo de todos. Gobernantes y gobernados ¿estamos dispuestos a este nuevo modelo económico?— Históricamente ese fue el modelo que salvó a Europa.

2. EFECTOS DEL PROGRAMA DE ESTABILIZACION Y REACTIVACION ECONOMICA SOBRE EL DEFICIT FISCAL

Trataremos de precisar los efectos más importantes que sobre el déficit fiscal ejercerá el Programa de Estabilización y Reactivación Económica, implementado en enero pasado. Dado que en materia fiscal el objetivo buscado es equilibrar el presupuesto, enfocaremos nuestro análisis en el carácter estabilizador del programa.

Abordaremos básicamente tres aspectos:

—Los condicionamientos estructurales y coyunturales que le imprimen un carácter explosivo al déficit fiscal.

—Los efectos expansionistas adicionales sobre el gasto público derivados de las medidas implementadas.

—Cómo esos elementos tienden a agudizar la regresividad e injusticia del sistema tributario.

Abordando el primer aspecto, el de los condicionantes estructurales y coyunturales; ciertamente el déficit fiscal ha alcanzado dimensiones alarmantes en la actual coyuntura, volviéndose transparente la gravedad del problema. Sin embargo, los factores que explican el origen del déficit, como el de los demás desequilibrios macroeconómi-

cos, no son de tipo coyuntural, sino de carácter estructural.

En anteriores trabajos del Departamento de Economía de la UCA,⁸ se ha demostrado cómo la dinámica de funcionamiento de la economía salvadoreña ha vuelto necesaria la participación del sector público como agente revitalizador del crecimiento, básicamente a través de políticas de demanda agregada. Esta creciente participación del sector público, principalmente a través de su gasto, unido a la rigidez tributaria, han ido generando una tendencia secular al déficit fiscal; tendencia que ya se hacía presente en la década de los setenta, antes de arribar a la actual coyuntura.

Dada la modalidad adoptada por nuestro aparato productivo y las fuertes restricciones al crecimiento económico impuestas por el sector externo, la sola expansión del gasto público no garantiza un crecimiento económico sostenido, más bien tiende a agudizar los desequilibrios estructurales, imposibilitando el crecimiento y evidenciando los límites del modelo económico vigente. Esto fue efectivamente lo que sucedió a nuestra economía en la década de los setenta; la profundización de los desequilibrios estructurales y sus efectos acumulados en el plano económico, social y político, anunciaban el potencial explosivo de la crisis estructural. El estallido del conflicto armado y sus efectos, le imprimen más energía a la crisis, multiplicándose y agudizándose los problemas económicos, sociales y políticos.

En términos del presupuesto público, los acontecimientos de la coyuntura se reflejan en la explo-

sión del déficit fiscal, éste crece ocho veces entre 1979 y 1985.⁹ El factor explicativo más importante del aceleramiento del déficit en la coyuntura, es la guerra: "los ramos de Defensa y Seguridad Pública junto con la Administración de la Deuda Pública (íntimamente relacionada con la guerra), absorben en forma creciente la mayor parte de los egresos totales del gobierno central; ambos rubros representaban el 19.2% del presupuesto global de la nación en 1979, mientras que para 1985 absorben el 42.3%..."¹⁰

Así tenemos que con los acontecimientos de los últimos años, aparecen elementos coyunturales adicionales y se refuerzan los requerimientos estructurales que generan y dinamizan el déficit fiscal. Hasta ahora, esos elementos coyunturales y estructurales no presentan síntomas de suavizamiento, más bien tienden a cobrar un mayor dinamismo.

En este marco se implementa el programa de estabilización y reactivación económica que, como medida estabilizadora, busca el equilibrio del presupuesto público. Para eliminar el déficit fiscal se plantea la necesidad de racionalizar los gastos y asegurar los ingresos necesarios para financiarlos.

La posibilidad de racionalizar los gastos se vuelve muy difícil si tomamos en cuenta que, por un lado, la mayor parte de ese gasto, el relacionado directamente con la guerra y con el pago de la deuda, es del todo irracional ante las necesidades económicas y sociales del país y es un gasto que tiende a incrementarse; por otro lado, la profundización

de la crisis global y las fuertes reducciones ya hechas a otros rubros del gasto no vinculados directamente con la guerra, les imprimen cierta rigidez a la baja y limitan la posibilidad de "racionalizar" (reducir) el gasto.

Más aún, y abordando el segundo aspecto, las medidas del programa de estabilización económica tienden a expandir el gasto público; los efectos inflacionarios de la devaluación y su impacto en el costo de adquisición de bienes y factores por parte del gobierno, así como la multiplicación del pago de la deuda, potenciarían la expansión del déficit fiscal. Efectivamente, como resultado de la devaluación se estima un incremento de alrededor del 20% en los egresos totales del gobierno para 1986¹¹ y es de esperarse que este efecto expansivo se potencie en los próximos años.

Definitivamente, el equilibrio presupuestario mediante la "racionalización" (reducción) del gasto público se vuelve muy difícil, y cada vez se cierran más los márgenes de maniobra del gobierno en este sentido.

Se impone, por lo tanto, la búsqueda de mayores ingresos como mecanismo de estabilización presupuestaria. Ciertamente, el gobierno podrá reducir y quizás eliminar el déficit fiscal para 1986 y tal vez por uno o dos años más, mediante la captación de mayores ingresos principalmente de carácter tributario. Sin embargo, el grueso de los ingresos adicionales que el gobierno no espera captar, no son resultado, o al menos no en su mayor parte, de las medidas de estabilización; más bien, obedecen a factores contin-

genciales favorables, nos referimos concretamente a las recaudaciones adicionales derivadas del impuesto al café. El alza en los precios internacionales de este grano y el impuesto extraordinario que sobre él se aplicará, aunado a los efectos de la devaluación, se traduce en ingresos adicionales de al menos ₡ 600 millones, lo que representa un incremento de casi 300% con respecto a las recaudaciones de impuestos a las exportaciones previstas originalmente para 1986.¹²

Realmente, las recaudaciones del impuesto a la exportación de café podrían haber evitado la implementación de medidas más drásticas en materia tributaria o el recurrir en forma creciente a fuentes de financiamiento de carácter inflacionario o a mayor endeudamiento externo. Sin embargo, como hemos señalado antes, estos ingresos adicionales tienen carácter contingencial, es decir transitorio, no confiable como fuente duradera o permanente de financiamiento del gobierno.

En este sentido, más temprano que tarde, el gobierno se verá forzado a recurrir a fuentes confiables de financiamiento, siendo las de carácter tributario las más efectivas.

Trataremos de señalar ahora, como tercero y último aspecto, cómo los elementos antes planteados tienden a agudizar la regresividad e injusticia del sistema tributario.

Ciertamente, los requerimientos financieros del gobierno lo conducirán a aumentar los impuestos; habría que ver cuáles de ellos. Es cierto que aún está pendiente el impuesto al patrimonio; sin embargo,

dada la férrea oposición del sector privado, principalmente del de gran tamaño, su implementación parece difícil; más aún, si no se dá un aumento sustancial en la tasa de este impuesto, lo que es todavía menos probable, aunque el impuesto al patrimonio se implementara sus recaudaciones serían insuficientes para compensar el gasto público creciente.

La experiencia pasada y presente en materia fiscal, nos conduce más bien a esperar aumentos en las recaudaciones de aquellos impuestos cuyos pagadores efectivos ofrecen menor resistencia por contar con menor poder económico y político; nos referimos a los impuestos al consumo y a las ventas, que además presentan la ventaja de aumentar sus recaudaciones en forma "silenciosa". Ciertamente, sin hacer mayor escándalo y pasando casi desapercibido para la mayoría de la población, el gobierno espera recaudaciones para 1986 de cerca del 40% en concepto de impuestos sobre el consumo de productos y de timbres fiscales,¹³ principalmente como resultado de la inflación agudizada por el "paquete económico".

En definitiva, teniendo presentes los condicionamientos estructurales y coyunturales que generan y dinamizan el déficit fiscal, las medidas de estabilización implementadas carecen de efectividad en sus intentos de equilibrar el presupuesto; más bien, dadas las características antes señaladas, las políticas implementadas en nuestro país tienden a reforzar el potencial explosivo del déficit fiscal. En la medida que se agoten los factores con-

tingenciales favorables que han paliado la implementación de medidas más drásticas en materia fiscal, éstas no se harán esperar y dada la experiencia pasada y presente en este sentido, es de esperar un aumento en las recaudaciones de aquellos impuestos y tarifas que pesan más sobre la mayoría de la población, agudizando el carácter regresivo e injusto de nuestro sistema tributario.

Si todavía más, tomamos en cuenta la parte "reactivadora" del programa, el potencial de crecimiento del déficit y la regresividad del sistema se profundizarían aún más, principalmente a través del continuado y creciente sacrificio fiscal que en concepto de incentivos se deberá incurrir para fomentar la actividad privada dentro de los marcos tradicionales.

Finalmente, reiteramos que para contener el acelerado crecimiento del déficit fiscal es indispensable, como primer paso, buscar alternativas de solución a la causa coyuntural explicativa que le imprime un mayor dinamismo al déficit, es decir, el conflicto armado; cada vez es más evidente la urgencia de buscar de manera realista y seria, una alternativa de solución a la guerra, que termine para siempre con ella. Una vez logrado eso, deberán implementarse medidas que tiendan a solucionar o suavizar las causas estructurales del déficit; medidas que necesariamente deberán enmarcarse en un programa de cambios estructurales.

3. LOS EFECTOS DE LA POLITICA MONETARIA Y CREDITICIA DEL PROGRAMA DE ESTABILIZACION Y REACTIVACION ECONOMICA

Las medidas en este campo están orientadas fundamentalmente 1) a controlar la liquidez monetaria a fin de reducir el ritmo de la inflación, y 2) a incentivar la producción dentro de lo que el gobierno llama reactivación económica.

Desarrollaremos estos dos aspectos a partir de las medidas que señala el programa económico, así como de sus efectos a los cuales en su conjunto haremos nuestros respectivos comentarios.

Con respecto a la reducción del ritmo de la inflación, el programa monetario estima que ésta se mantendrá a un nivel de 20% en este año, dado que el año pasado según informes oficiales habría sido de 22.4%, no así para otros analistas que consideran que ésta habría superado el 30% (medido a través del Índice de Precios al Consumidor).

Para lograr este objetivo el programa económico considera la aplicación de mecanismos de control a la expansión de los medios de pago, la cual a su vez se haría mediante la reducción del crédito al gobierno por parte de la banca central (disminución de emisiones inorgánicas), el establecimiento de un encaje legal flexible de 25% en un primer período y 20% en otro, incrementos en la tasa de redescuento y aumentos en la tasa de interés para préstamos entre 2% y 4%.

Esto significa que el gobierno considera como causa esencial del fenómeno inflacionario el exceso de liquidez que a su vez genera un aumento de la demanda. Por lo tanto, ellos mismos estiman que la expansión máxima de los medios de pago en este año deberá ser del 18% en contraste al 30.1% del año 1985.

A este respecto habrá que hacer las siguientes consideraciones: Primero que la inflación no es un fenómeno que se explica solamente por efectos monetarios y aumento de la demanda. Y segundo que las causas esenciales de la inflación en El Salvador se encuentran en los costos y la especulación, elementos que a su vez tienen un trasfondo en los problemas estructurales no resueltos hasta el momento.

La tendencia creciente del nivel general de precios estaba presente desde la década de los '70, si bien en el período coyuntural ésta ha mostrado un crecimiento acelerado es por que se ha visto potenciado por la crisis económica y la guerra.

Las causas estructurales incidentes en el ritmo de crecimiento de la inflación se encuentran en:

- La estructura concentrada y oligopólica del aparato productivo la cual ha permitido a las empresas fijar los precios sobre la base de costos y beneficios (ganancias) prescindiendo así de la demanda.
- La alta dependencia externa de nuestra economía que ha provocado una transferencia de los aumentos de costos de materias primas y otros insumos importados y en general de la inflación

externa hacia el interior de la estructura económica del país.

La especulación que se ha presentado con mayor énfasis en el período coyuntural tiene su explicación en la crisis económica y en la guerra, aspectos que a su vez se derivan de la tendencia esencial hacia el equilibrio de nuestra economía, propio de las características de un aparato productivo concentrador y dependiente. Además la guerra es una manifestación evidente de la injusticia estructural que ha prevalecido y prevalece en los marcos económicos, sociales y políticos de El Salvador.

Por lo tanto reducir el problema de la inflación a un problema de exceso de liquidez y de demanda no llevará a resolver dicho problema sino a profundizarlo.

El segundo punto de la política monetaria crediticia es la reactivación de la producción; aspecto importante si consideramos la grave contracción de la economía ocurrida en los últimos años y de una muy leve recuperación del PIB en 1.5% y 1.6% en 1984 y 1985 respectivamente, que no significan que la crisis se haya revertido ni siquiera que haya logrado estabilizarse.

En esta perspectiva el programa económico del gobierno establece un conjunto de medidas entre ellas un incremento en 20% en los créditos al sector privado los cuales se orientarían principalmente a la agricultura, la industria manufacturera y el comercio; la creación de líneas de crédito preferenciales; el aumento en las tasas de interés para depósitos a plazo y para préstamos.

Con respecto a este objetivo es necesario recordar que una política de reactivación es contradictoria con la política de estabilización, la cual tiene efectos esencialmente contractivos sobre la actividad económica.

Aquí es necesario enfatizar que el estancamiento del sector privado no se puede explicar por la ausencia de créditos. El estancamiento del sector privado es el resultado del cálculo empresarial en un contexto estructural dado y una situación de guerra civil. (Es decir el cálculo de su costo-beneficio individual tomando en cuenta los factores estructurales, así como la situación de guerra).

Además debemos considerar que la estructura de distribución del crédito sigue manteniéndose en los marcos tradicionales, favoreciendo esencialmente a los grupos agroexportadores y otros grupos económicos poderosos; muy a pesar del objetivo de la democratización del crédito que se encuentra en la ley de nacionalización de la banca.

En general podríamos concluir: 1) que en tanto existen causas estructurales y coyunturales que provocan el acelerado crecimiento de la inflación, éste no podrá resolverse simplemente a través de medidas de corte monetarista que ponen énfasis en la contracción de la demanda vía control de la liquidez monetaria.

2) La identificación que hace el programa económico del déficit fiscal como el factor fundamental para el creciente crédito del banco central, que a su vez tiene efectos inflacionarios, no se resuelve en tanto que dicho déficit es producto

esencialmente de las tendencias estructurales al desequilibrio que presenta la economía y de la guerra.

3) Por lo tanto, las medidas en este campo consideramos que tenderán a reproducir el esquema tradicional de funcionamiento de la economía, no resolviendo la inflación, no proporcionando la recuperación económica, pero sí garantizando el interés del gran capital en una perspectiva de mayor concentración y recargando los costos en los sectores de menor capacidad de producción y de más bajos ingresos.

4. EL MODELO ALTERNATIVO DE REACTIVACION ECONOMICA

Los acontecimientos recientes confirman la tesis de que se está impulsando un nuevo modelo para la expansión sostenida de nuestra economía en el mediano y largo plazo. La característica más general de este modelo es el haber sido pensado en Estados Unidos como su proyecto para la región centroamericana y del Caribe.¹⁴ Su fundamento económico es la diversificación de exportaciones sobre la base del libre mercado. Los programas de apoyo de la AID a esta diversificación, las nuevas líneas de crédito del Banco Central y la recientemente aprobada Ley de Fomento a las exportaciones, entre otras medidas, confirman la voluntad de llevar adelante este tipo de diversificación. No obstante el impulso mencionado, la implantación del modelo no ha estado exento de contradicciones entre el sector privado y el Gobierno, pero estas dificultades se refieren más bien a la mayor o menor

intervención del segundo sobre el mercado, que al contenido del Modelo.

Aquí analizamos el modelo a partir de la perspectiva que de él tienen quienes lo han formulado como modelo general para la región y son quienes definen su viabilidad: Estados Unidos, como de la que tienen quienes la implementarán en El Salvador: el sector privado. Esta perspectiva es la del libre mercado, es la confianza en que las fuerzas del mercado dejadas libremente y sólo con el impulso de algunas políticas adecuadas, tales como la devaluación y la mencionada Ley de Fomento a las exportaciones, podrán garantizar la eliminación del sesgo anti exportador y proimportador y con ello asegurar el despegue sostenido de nuestra economía y la absorción progresiva de toda la fuerza de trabajo del país. Este es el fundamento del Modelo alternativo para la sociedad salvadoreña.

Siendo el libre mercado el fundamento de este modelo, a él enfocaremos nuestra atención, señalando, en primer lugar, que en la economía salvadoreña no encontramos el mercado teórico de la competencia perfecta, sino una estructura profundamente concentrada y concentradora, dependiente y marginadora; en segundo lugar, que el desempleo en El Salvador ha sido históricamente funcional a las necesidades del desarrollo del capitalismo; y finalmente, que estas características han sido el producto de una economía de mercado.

El carácter concentrado y concentrador de la economía salvadoreña salta a la vista en cualquier ra-

ma de la producción que se someta a estudio. Este resultado ha sido evidenciado suficientemente en todos los trabajos que sobre este tema se han publicado en este mismo Boletín. A nivel de grandes sectores encontramos los siguientes resultados que son suficientes para sostener la afirmación hecha sobre la estructura concentrada de la economía salvadoreña: en 1978-79, menos del 1% de las empresas manufactureras controlaban las 3/5 partes de la producción y del excedente, y similar proporción de empresas en el comercio y la agricultura controlaban, en el mismo período, las 2/5 partes de la producción y del excedente.¹⁵

El carácter marginador de la estructura productiva salvadoreña ha sido abundantemente documentado en la literatura económica y social, al menos sobre las dos bases siguientes: la primera, que el desempleo masivo en El Salvador es el mecanismo regulador de salarios bajos; y la segunda, que es la forma funcional a la naturaleza de cosecha temporal del principal producto de la agricultura y de la economía en general.

Finalmente, lo que más interesa destacar para los objetivos de este trabajo es que, estas características estructurales de la economía salvadoreña son, a su vez, el producto de la operación de las mismas fuerzas del mercado: En primer lugar por que han existido desde antes de la mayor participación directa del Estado en la economía salvadoreña, en segundo, porque el mismo intervencionismo estatal es el producto del desarrollo de una economía de mercado; es la res-

puesta necesaria ante las exigencias del mercado para apartar sus obstáculos y superar sus propios límites¹⁶. El mercado no puede resolver los problemas estructurales que él mismo ha generado.

En consecuencia, las fuerzas del mercado en sí mismas sólo pueden llevar a la acentuación de la concentración, la dependencia y la marginación económica, y con ello a la reproducción de las estructuras política, económica y social en que se encuentra el origen de la actual crisis global, y, por consiguiente, a la reproducción de la crisis misma. Este es el límite fundamental que encontramos en el modelo diversificador de exportaciones de mediano y largo plazo.

5. LOS OBJETIVOS NO EXPLÍCITOS DE LA POLÍTICA DE ESTABILIZACIÓN

Ya hemos señalado los límites teóricos e históricos que los programas de estabilización económica enfrentan para resolver los grandes desequilibrios estructurales de las economías. Ante este resultado nos planteamos la tarea de llevar la problemática de la estabilización económica a otro plano de discusión: el de los objetivos no explícitos o no-enunciados de estos programas.

Ciertamente, América Latina ha venido experimentando desde la segunda post guerra, esquemas de estabilización para resolver sus grandes desequilibrios macroeconómicos; sin embargo, resulta paradójico que aquellos países suramericanos que más han sufrido los efectos de estas medidas, sean ac-

tualmente los más desequilibrados. Este resultado ha llevado en más de una ocasión a señalar la incapacidad de las políticas de estabilización para alcanzar sus objetivos. Desde la perspectiva que aquí estamos siguiendo, lo que sí se podría concluir de la evidencia anterior, es que los programas no son capaces de alcanzar sus objetivos explícitos. Más cuando se reconoce que la estabilización ha jugado y sigue jugando un papel en la lógica del desarrollo y funcionamiento de nuestras economías oligopólicas y estructuralmente dependientes en lo económico y en lo político, se descubre en ella objetivos no explícitos o no enunciados que trascienden el plano de los objetivos meramente de equilibrio macroeconómico.¹⁷

De lo anterior no debe concluirse que el equilibrio externo e interno no sea un objetivo de las políticas de estabilización, pues ellos constituyen en sí mismos condiciones de la reproducción capitalista; pero sí que quedan subordinados a los objetivos no explícitos; más cuando estos últimos son de naturaleza política, en épocas de crisis de cuestionamiento de la cohesión política de la sociedad.

Las políticas de estabilización en América Latina han mostrado la capacidad de adecuarse de acuerdo a las tendencias de la economía mundial, ya sea adecuando la perspectiva teórica que fundamenta al conjunto de medidas; ya sea enfatizando una u otra de las medidas componentes de todo el programa según la situación específica en que se aplican¹⁸. De esta manera, en los años cincuentas, enfatizando la idea del insuficiente ahorro interno,

promovieron la penetración transnacional en una época de necesidades de expansión capitalista a nivel mundial; en los sesentas, el crédito restringido condujo al aceleramiento de la concentración oligopólica dependiente en la región; en los años setentas, renovados los esquemas de estabilización por el respaldo neoliberal del enfoque monetario de la balanza de pagos, al hacer depender el equilibrio de la balanza de pagos, cualquiera que sea el déficit en la cuenta corriente, de la capacidad de financiamiento externo promovieron la internacionalización financiera que impulsó la desorbitante deuda externa actual de América Latina, en un período de tendencias al estancamiento y baja rentabilidad en la órbita productiva dentro de los países centrales. Penetración transnacional, concentración oligopólica dependiente e internacionalización financiera fueron los objetivos no explícitos de los programas de estabilización en cada una de las décadas señaladas.

El programa de estabilización en El Salvador se impone en un período de profunda crisis política interna y regional. En este contexto habrá que encontrar los objetivos no explícitos del programa.

Hay que comenzar estableciendo que las políticas de estabilización sólo constituyen el componente de corto plazo de una estrategia de más largo alcance: la diversificación de las exportaciones. La conexión central de ambos programas es la devaluación de la moneda, en tanto que esta medida constituye la condición de impulso al modelo diversificador, ya sea por la obtención artificial de mayor competitividad, ya sea por el estímulo a los

sectores exportadores. Esta fundamentalidad de la devaluación para la estrategia económica es lo que ha llevado a afirmar a miembros gubernamentales que cualquier medida del programa puede discutirse, excepto la devaluación.

El modelo diversificador de exportaciones que supone la devaluación, solamente es viable en el marco de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, debido principalmente a las condiciones de competencia mundial y a la situación objetivamente precaria de nuestra competitividad. Esta iniciativa es la estrategia que Estados Unidos ha formulado para enfrentar en el largo plazo la problemática política de la región. Por ello, cuando se revisan los objetivos de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, o los objetivos del Informe Kissinger para Centro América, lo que se encuentra como fundamento es el objetivo de la seguridad político-militar de Estados Unidos en la región y los objetivos económicos de desarrollo aparecen desfigurados y subordinados a aquel gran objetivo¹⁹

Consideramos, pues, que el objetivo no explícito de las políticas de estabilización y de la estrategia de diversificación de exportaciones, es el de la seguridad político militar de la región, uno de cuyos momentos específicos en El Salvador es la profundización de la guerra; y a este objetivo se subordinan los objetivos de equilibrio económico del programa. En este escenario más amplio deberá abordarse la evaluación del éxito de la política económica en El Salvador. La profunda crisis en todos los ordenes hace que estos objetivos no explícitos sean perceptibles directamente de la realidad, y

por este motivo, aquellas discusiones en torno a si las políticas económicas de estabilización y reactivación lograrán sus objetivos explícitos, sin mencionar las fuerzas políticas externas y la guerra, dejan la sensación de ser meros ejercicios abstractos.

CITAS

1. Departamento de Economía. "La Política Económica en El Salvador: 1979-1985". Boletín de Ciencias Económicas y Sociales. Noviembre-Diciembre pág. 381.
2. FUSADES. "La Brecha del Sector Externo". Boletín Económico y Social. No. 6. Octubre de 1985. págs. 1-4.
3. Araujo, A.C. "¿A quién favorecería la devaluación del colón?" Boletín de Ciencias Económicas y Sociales. Enero-Febrero 1982; pág. 290.
4. Alas R. y Franco, M.E.: "Posibles efectos de la devaluación del colón en la Economía Salvadoreña". Tesis-Graduación-Economía. Marzo de 1984.
5. Ibisate, F.J. "La devaluación del colón: causas reales y efectos previsibles". Revista Administración y Empresa No. 25. Julio-Septiembre 1985. pp. 119.
6. PROCESO No. 148; pág. 8.
7. FUSADES: Boletín Económico y Social No. 5. 1985.
8. Departamento de Economía. "Dinámica y Crisis de la Economía Salvadoreña". En Estudios Centroamericanos (ECA), Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", Enero-Febrero 1986. Alvarado, J.A. "Algunos Elementos de Análisis de la Política Fiscal". En Boletín de Ciencias Económicas y Sociales, UCA, Enero-febrero 1986.
9. Alvarado, J.A. Op. Cit.
10. Ibid.
11. Ministerio de Hacienda. "Impacto de la Devaluación del Colón sobre el Presupuesto General 1986". San Salvador.
12. Ibid.
13. Ibid.
14. Montoya, Aquiles y Martínez, Julia Evelyn. "La Política Económica Demócrata Cristiana". ECA, Nov. 1985; y,

- Rosa, Herman y Suay, Roberto. "El Nuevo Modelo Norteamericano para Centroamérica: el caso de El Salvador". Boletín de Ciencias Económicas y Sociales. Enero-Febrero 1986.
15. Ver Sevilla, Manuel: "Visión Global sobre la Concentración Económica en El Salvador". Boletín de Ciencias Económicas y Sociales, No. 3. Mayo-Junio 1984. Universidad Centroamericana José Siméon Cañas.
 16. Una ilustración de como el intervencionismo estatal es el producto de las mismas necesidades del capitalismo en El Salvador se presenta en Alvarado, José Antonio: "Algunos Elementos de Análisis de la Política Fiscal". Op. Cit. y en Departamento de Economía, "Dinámica y Crisis de la Economía Salvadoreña" Op. Cit.
 17. Lichtensztejn, Samuel: "Sobre el Enfoque y el Papel de las Políticas de Estabilización en América Latina" Economía de América Latina No. 1, Septiembre 1978: CIDE.
 18. Lichtensztejn, Samuel: "De las Políticas de Estabilización a las Políticas de Ajuste". Economía de América Latina No. 11, 1984, CIDE.
 19. Rosa, Herman y Suay, Roberto en Op. Cit.