

Limites y dilemas de la política económica en un país en guerra: el caso de El Salvador*

Alexander Segovia

I. Introducción

En un país como El Salvador, que atraviesa una grave crisis económica, que padece un prolongado conflicto armado y que enfrenta niveles de polarización social extremos, los dilemas, los límites y las contradicciones que se presentan a la hora de hacer política económica son mucho mayores que los que tradicionalmente se presentan en otros países del área.

En un contexto tal, la política económica, entendida como "ese conjunto de intervenciones gubernamentales sobre las condiciones y relaciones económicas de agentes privados y públicos"¹ se convierte en un campo privilegiado de lucha y generalmente en un campo más de confrontación entre las diferentes fuerzas políticas, económicas y sociales, que la mayoría de las veces dificulta y oscurece la discusión y la solución de los problemas estrictamente económicos.

Por si eso fuera poco, la complejidad y novedad de algunos de los principales problemas económicos del país, hace que los enfoques teóricos tradicionales, así como las recomendaciones de política que de ellos se derivan pierdan mucha de su validez. Esta situación, sumada al poco conocimiento de las transformaciones que han tenido lugar en los últimos años en la estructura económica, hacen que el manejo y diseño de la política económica, en el caso de El Salvador sea una tarea sumamente compleja y difícil.

Finalmente, hay que mencionar dos elementos que inciden de una manera decisiva en la forma de hacer política económica en El Salvador; nos referimos a la existencia del conflicto armado y a la excesiva dependencia de la economía de la ayuda externa.

Es dentro de la perspectiva anterior, y con el objeto de generar una discusión que posibilite encontrar vías de solución a la grave crisis económica que vive el país, a continuación se presentan algunas hipótesis de trabajo relacionadas con los límites, los dilemas y las contradicciones que enfrenta hoy la política económica en El Salvador, las cuales deberán ser desarrolladas en trabajos posteriores.

Las hipótesis a las que se hará referencia en el presente trabajo son:

1. El conflicto armado, en tanto condiciona todos los aspectos de la vida económica del país, se convierte en el principal límite que enfrenta la política económica en El Salvador.
 - 1.1. El impacto del conflicto armado sobre las finanzas públicas va más allá de un simple problema contable de ingresos-gastos. Su efecto principal consiste en que su existencia imposibilita al gobierno cumplir de manera satisfactoria con sus funciones más elementales.
 - 1.2. Debido a la rigidez que presentan actualmente tanto los ingresos como los gastos gubernamentales, las posibilidades de reducir sustancialmente el déficit fiscal más allá de los niveles actuales, es prácticamente imposible.
 - 1.3. En el caso de El Salvador, la influencia del conflicto armado sobre la inflación no se realiza principalmente vía déficit fiscal, sino a través de la presión permanente que aquel pone sobre la oferta, la demanda y las cadenas especulativas que genera.
 - 1.4. Debido a la influencia permanente que tiene el conflicto sobre la inflación, esta tiene un límite más allá del cual no se puede avanzar mientras aquel continúe.
2. Un factor explicativo del poco éxito alcanzado en el manejo de la política económica en El Salvador en los últimos años, es la falta de un consenso mínimo alrededor de un proyecto económico, y la falta de afinidad política e ideológica de algunos sectores con el actual gobierno.
3. Debido a lo anterior, la política económica, lejos de cumplir con el papel de persuasión que teóricamente le corresponde, se ha convertido en un elemento más de confrontación entre los diferentes agentes sociales del país.
4. En términos macroeconómicos, el sector externo es el principal límite a cualquier esfuerzo de reactivación económica y es el principal punto crítico en el manejo de la política económica.
 - 4.1. En términos de política económica existe una contradicción entre la necesidad de mantener un nivel mínimo de estabilización, y la

necesidad urgente de un programa de ajuste externo.

- 4.2. Esta contradicción deriva del hecho de que las medidas tradicionales para hacer frente al desequilibrio externo —como la devaluación—, actúan en contra de los esfuerzos de estabilización. En el caso de El Salvador, esta situación es evidente dado el enorme impacto que tiene una medida de este tipo en los costos de producción y en el nivel de expectativas.
5. Los niveles de ayuda externa en El Salvador han llegado a un nivel tal, que ha dejado de ser un elemento complementario, para convertirse en parte constitutiva del funcionamiento de la economía salvadoreña. En este sentido, una reducción significativa de la misma puede provocar cambios fundamentales en la estructura económica e incluso en el modelo político del país.
6. Actualmente, el poco conocimiento que se tiene de las transformaciones que han tenido lugar en la estructura del país, es otro de los obstáculos principales que enfrenta la política económica.

II. Los límites y dilemas de la política económica en El Salvador

II.1. El conflicto armado como el principal límite de la política económica en El Salvador

Generalmente, cuando se habla del impacto que tiene el conflicto armado sobre la economía del país, y específicamente de su influencia en la política económica, se hace referencia básicamente a la presión que éste pone sobre los gastos del gobierno, y por tanto sobre el déficit fiscal, el cual, bajo este enfoque, es considerado el principal causante de la inflación. En este sentido, se argumenta que la existencia del conflicto no debería ser un obstáculo para iniciar esfuerzos serios encaminados a reactivar la economía del país. Dicho de otro modo, se considera el conflicto como una variable exógena que tiene alguna incidencia en la economía y en la política económica, pero que dicha incidencia no es de ninguna manera la más importante.

A nuestro entender, esta interpretación, aparte de ser equivocada, oscurece la discusión y conlleva a enormes peligros en términos del manejo de la política económica. Como veremos a continuación, la influencia de la guerra sobre la economía de El Salvador, y sobre el manejo de la política económica va mucho más allá de su impacto en el déficit fiscal. En realidad, y ésta es nuestra tesis central, el conflicto armado en El Salvador condiciona toda la evolución económica y es el principal límite al manejo de la política económica.²

II.1.1. La relación entre conflicto armado y déficit fiscal

Sin duda, una de las consecuencias del conflicto armado es su impacto sobre las finanzas públicas. Tal y como puede observarse en el cuadro No. 1, la estructura institucional del gasto gubernamental ha cambiado sustancialmente durante los últimos años. Los gastos por concepto de Defensa y Seguridad Pública sumaron 7.5 por ciento del total de los gastos gubernamentales en 1977. A partir de ese año, y como producto del conflicto subieron a un ritmo acelerado hasta alcanzar niveles superiores al 25 por ciento en el período 1985-1987, reduciendo de esta manera el presupuesto disponible para gastos sociales, servicios y otras actividades del gobierno.

Cuadro No. 1
El Salvador. Estructura Institucional de gastos gubernamentales
(En porcentajes)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987 ¹
1. Defensa y Seguridad Pública	7.5	9.2	14.4	15.2	16.7	18.6	21.4	24.2	30.7	25.7	25.97
2. Admón. de deuda pública	3.8	4.1	4.8	5.1	10.0	15.6	14.6	26.6	13.3	19.8	17.8
Sub total	11.3	13.3	19.2	20.3	26.7	34.0	36.0	50.8	44.0	45.5	43.77
3. Educación	22.4	20.7	22.7	23.6	19.6	18.8	17.8	13.7	17.9	13.2	14.5
4. Obras Públicas	16.9	16.1	14.8	12.1	11.7	8.9	11.2	7.3	8.0	7.0	8.3
5. Salud Pública	10.2	10.7	9.8	10.5	9.1	8.2	9.2	7.0	7.5	6.2	8.3
6. Agricultura y Ganadería	8.4	8.2	7.7	8.2	8.2	8.4	8.6	6.7	6.7	9.7	5.1
7. Transferencias Generales	2.6	7.9	3.8	2.6	2.9	2.9	2.9	2.4	2.9	2.0	7.3
8. Otros	28.2	23.1	22.7	22.7	21.8	14.6	14.6	12.1	13.0	16.4	12.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

1. Cifras Preliminares

Fuente: Ministerio de Hacienda.

Banco Central de Reserva, Sección de Finanzas Públicas.

Pese a que los datos anteriores reflejan de manera general la influencia del conflicto en el gasto gubernamental, es necesario profundizar más en esta dirección, a fin de determinar cual es la verdadera magnitud del impacto y cómo éste condiciona el margen de acción de la política económica en el área fiscal.

Para ello, es necesario recurrir al cuadro No. 2, que presenta la evolución y composición de los gastos de funcionamiento del Gobierno Central. Como puede verse, el rubro de Defensa y Seguridad Pública ha

Incrementado sustancialmente su participación en los gastos de funcionamiento en los últimos años, al pasar de representar un 19.1 por ciento del total de dichos gastos en 1979 a cerca de un 50 por ciento en el período 1984-1987. Esta situación ha ido en detrimento del resto de unidades primarias, colocando a éstas últimas en una situación tan precaria que avanzar más en esa línea resulta prácticamente imposible. (Ver nuevamente cuadro No. 2).

Dicho en otras palabras, actualmente los gastos de funcionamiento del gobierno no relacionados con la guerra han llegado a un límite más allá del cual, cualquier recorte adicional pone en peligro el funciona-

Cuadro No. 2
El Salvador: gastos de funcionamiento del gobierno central

Años	Defensa y seguridad	Educación cultura	Salud Pública	Obras Públicas	Otras primarias	Total créditos utilizados
1975	48.3	112.1	35.9	25.4	103.2	324.9
1979	128.7	228.6	63.7	58.9	192.2	672.1
1980	189.1	299.9	75.8	70.1	218.1	853.0
1981	265.0	312.4	77.8	69.2	235.6	960.0
1982	339.0	298.4	77.5	65.6	237.9	1.018.4
1983	383.0	284.3	71.0	59.2	228.8	1.026.3
1984	590.0	323.5	76.6	67.8	251.6	1.309.5
1985	710.0	364.1	77.5	81.4	259.5	1.492.9
1986	921.5	474.7	107.4	104.2	339.1	1.946.9
1987	950.9	504.7	114.6	120.9	401.3	2.092.4 *
1988	977.9	536.1	119.2	124.5	379.9	2.137.6 **

Estructura porcentual

1975	14.9	34.5	11.0	7.8	31.8	100.0
1979	19.1	34.0	9.5	8.8	28.6	100.0
1980	22.2	35.1	8.9	8.2	25.6	100.0
1981	27.6	32.5	8.1	7.2	24.6	100.0
1982	33.3	29.3	7.6	6.4	23.4	100.0
1983	37.3	27.7	6.9	5.8	22.3	100.0
1984	45.1	24.7	5.8	5.2	19.2	100.0
1985	47.6	24.4	5.2	5.4	17.4	100.0
1986	47.3	24.4	5.5	5.4	17.4	100.0
1987	45.7	25.1	5.6	5.8	17.8	100.0

* Cifras originales más provisiones para transferencias de funcionamiento.

** Cifras Preliminares.

Fuente: Ministerio de Hacienda.

miento mismo de la burocracia gubernamental.³ Como puede verse, el impacto del conflicto armado sobre las finanzas públicas va más allá de un simple problema contable de ingresos-gastos. En realidad, su impacto mayor consiste en que su existencia imposibilita al gobierno cumplir de manera satisfactoria sus funciones más elementales.

Efectivamente, y debido a las exigencias que le impone el conflicto, y ante la imposibilidad de obtener mayores ingresos, el gobierno se ha visto en la necesidad de reorientar los fondos disponibles afectando severamente a todos aquellos gastos no relacionado con los esfuerzos de guerra. En los primeros años de la crisis se recurrió a recortar los gastos de capital, los cuales desde entonces han sido financiados con recursos provenientes de la ayuda externa, especialmente de A.I.D. Luego, y ante las mayores demandas que impuso el conflicto, se procedió a recortar los gastos de funcionamiento los cuales a estas alturas ya no se pueden seguir reduciendo, sin afectar sensiblemente la ya deteriorada gestión técnico-administrativa del estado.

El hecho de que el aumento de los gastos no haya tenido su contrapartida en el lado de los ingresos, ha posibilitado la aparición del déficit fiscal, el cual resulta difícil de manejar en el plazo, debido a la rigidez que presentan tanto los ingresos⁴ como los gastos. Esto significa que la reducción del déficit fiscal en El Salvador tiene un límite, lo cual, tiene implicaciones importantes en términos de política económica, ya que reduce sustancialmente sus márgenes de acción.

¿Cómo asegurar la prestación de un nivel mínimo de bienes y servicios que permitan el funcionamiento del gobierno, en un contexto de una inflación relativamente alta y necesidades crecientes? ¿Cómo hacer frente al creciente deterioro de los servicios sociales? ¿Cómo satisfacer las demandas legítimas de los servidores públicos sin provocar mayores distorsiones en el resto del sistema económico? Estas son algunas de las preguntas que enfrenta la política económica hoy en el área fiscal y que seguramente tendrá que enfrentar en el futuro, aún bajo el supuesto de que la guerra termine.

II.1.2. La relación entre conflicto armado e inflación

Otra consecuencia directa del conflicto es su impacto sobre la inflación. Contrariamente a lo que se argumenta, la presión de aquel sobre ésta no se realiza principalmente vía déficit fiscal.⁵

A nuestro entender, la relación entre conflicto armado-inflación debe ser abordada desde otra perspectiva. De hecho, la influencia del conflicto sobre la inflación ocurre a través de otros mecanismos, siendo los más importantes su presión sobre la oferta, sobre la demanda y las cadenas especulativas persistentes y permanentes que genera.

Por el lado de la oferta, la existencia del conflicto ha provocado, por una parte, una reducción importante en la producción especialmente de granos básicos; y por otra, ha producido un aumento importante en los costos de las empresas industriales productoras de bienes-salario, todo lo cual se ha traducido en una presión permanente sobre el nivel de precios internos. Uno de los factores que más presión ha puesto en los últimos años en los costos de las empresas ha sido el sabotaje permanente al sistema eléctrico del país. Esta ha provocado que las empresas incurran en forma permanente en gastos extraordinarios en plantas generadoras de energía eléctrica, gastos de combustibles, pérdida de producción por cortes de energía, en gastos en seguridad, los que a su vez han sido trasladados al precio del producto.

Por el lado de la demanda, el aumento y la desviación de los gastos del gobierno a actividades improductivas (es decir, a los esfuerzos de guerra) ha sido un factor importante que también ha puesto presión sobre los precios. Asimismo, el fenómeno de la hiperurbanización, ocurrida en el país como producto del conflicto es un factor importante que ha contribuido al alza de los precios. Como es sabido, el conflicto ha provocado en El Salvador un desplazamiento poblacional de las áreas rurales hacia las principales ciudades del país y de las ciudades pequeñas a las más grandes. Esto, a la vez que ha contribuido a reducir el espacio económico, ha generado una fuerte demanda sobre los principales bienes salarios, especialmente alimentación y vestuario, lo que a su vez ha provocado una presión sobre los precios de dichos bienes. En este sentido, no es casualidad que sea la zona oriental la que ha experimentado los mayores niveles de precios del país, en los últimos años.

Finalmente, los continuos procesos de desabastecimiento y especulación generada por acciones guerrilleras, y especialmente por los paros al transporte terrestre son un elemento que juega permanentemente en el alza de los precios. Según estadísticas, el mes en que ocurre un paro, la inflación tiene una elevación importante; esto, debido a la escasez provocada por el abastecimiento de muchos productos —principalmente los que vienen de Guatemala— y a la enorme especulación que se genera una vez se tiene conocimiento del mismo.

Así, los efectos directos e indirectos del conflicto sobre la inflación son múltiples, y lo que es más importante permanentes. Dado que los elementos anteriores tienen carácter permanente, las presiones sobre el nivel de precios también son permanentes, por lo que las posibilidades de lograr avances significativos en su reducción son limitados. Dicho de otro modo, debido a la influencia permanente que pone el conflicto sobre el nivel de precios internos, ésta tiene un límite más allá del cual no se puede reducir.

La consecuencia de esta situación en terminos de política económica son importantes. En primer termino, esto significa que la postergación de los esfuerzos de reactivación a la espera de lograr niveles de estabilización significativamente menores a los actuales, es poco realista. En segundo lugar, y visto de otro modo, supone que el diseño de cualquier paquete de medidas tiene que tomar en cuenta sus efectos sobre la inflación, ya que de otro modo ésta puede escapar facilmente de control. En este sentido, la inflación se convierte en el elemento determinante para el diseño de cualquier tipo de medidas, especialmente, y como veremos más adelante, de aquellas tendientes a superar el desequilibrio del sector externo.

II.1.3. La Influencia del conflicto armado en la producción

Las repercusiones del conflicto armado sobre la producción parecen más evidentes. Pese a que en los últimos años se ha producido una relativa adecuación de los diferentes agentes económicos al marco general que impone el conflicto armado,⁶ las repercusiones de éste sobre la evolución de la producción real son todavía significativas. Especial importancia tiene la influencia del conflicto en la evolución de dos de los más importantes sectores de la economía salvadoreña; el agropecuario y el industrial, los cuales representan alrededor del 42 por ciento del PIB. El sector agropecuario se ve afectado por el conflicto de diversas maneras. Por un lado, debido al hecho de que la mayor parte de acciones bélicas se desarrollan en el área rural: lo cual, además de provocar el abandono de importantes zonas agrícolas, entorpece permanentemente el desarrollo de las actividades de esa área. Por otra parte, las acciones de sabotaje directa a plantaciones o instalaciones agrícolas ha sido un factor que en los últimos meses ha provocado serios daños y ha creado un mercado pesimismo en muchos agricultores.⁷

El otro sector que actualmente está siendo seriamente afectado por las acciones bélicas es la industria. Ciertamente, las acciones de sabotaje emprendidas por la guerrilla contra el sistema eléctrico del país, han ocasionado serios daños a la industria, la cual ha sufrido importantes pérdidas en terminos de producción perdida, y ha incurrido en importantes costos adicionales tales como la adquisición de plantas generadoras de energía eléctrica, el gasto en combustibles los costos de paralización de labores, y los costos de seguridad.⁸ Las implicaciones de esta situación en terminos de política económica son importantes. En primer lugar, la persistencia de acciones bélicas en el campo, imposibilita cumplir con los planes de producción que se diseñan para el sector, e impiden avanzar en la ejecución de proyecto de inversión en el agro. En el caso de la industria, y como ya se mencionó anteriormente, el aumento de los costos se traduce en una presión permanente sobre los precios, y

por tanto en una presión sobre el marco macroeconómico general.

II.1.4. Otros efectos del conflicto armado

Además de todas las repercusiones anteriores, el conflicto armado tiene efectos importantes en otras áreas de la economía, y particularmente en la política económica y en la planificación económica.

Ciertamente, uno de los efectos colaterales que provoca la existencia misma del conflicto es la dificultad de efectuar una planificación integral, y la imposibilidad de llevar adelante muchos de los planes, que se diseñan, especialmente los regionales.

Como puede deducirse de lo expuesto hasta aquí, la influencia del conflicto armado en la evolución y el manejo de la política económica es decisiva. En realidad, y en tanto profundiza y agudiza los problemas tradicionales y crea otros nuevos, distrae recursos que de otra manera podrían dedicarse a actividades productivas y sociales, genera inseguridad, imposibilita planificar y entorpece y dificulta las diferentes acciones que se hacen para superar la crisis; el conflicto armado es el límite insuperable a todo esfuerzo verdadero de reactivación económica del país.

Por otra parte, y en tanto su existencia impone límites a la reducción de los principales desequilibrios macroeconómicos, éste limita grandemente el margen de acción de la política económica.

Lo anterior, ha provocado que muchos de los objetivos y metas diseñadas por el gobierno no se haya cumplido a cabalidad, convirtiéndose el conflicto de esta manera, en un obstáculo importante para la política económica y para la superación de la crisis.

II.2. El límite que impone a la política económica la falta de consenso

Otro factor fundamental que en el caso de El Salvador se convierte en un límite al manejo de la política económica, es la falta de consenso de los diferentes sectores de la vida nacional (estimulada en gran parte por el conflicto). Como todos sabemos, la política económica de por sí es un condicionante primordial del consenso, razón por la cual algunos autores argumentan que su eficacia debe medirse también en función de su contribución a la persuasión; es decir, en hacer que los comportamientos económicos se ajusten tendencialmente al proyecto que se trata de implementar.⁹

En el caso de El Salvador, y debido a los elevados niveles de polarización existentes, la política económica no sólo no ha sido capaz de cumplir con su función de persuasión, sino que incluso, se ha convertido muchas veces en un elemento más de confrontación. Esto es precisamente

uno de los factores que explican el poco éxito alcanzado en terminos económicos en el periodo de crisis. Ciertamente, y en el marco general que impone la guerra y la crisis social, la política económica se ha convertido en un campo de lucha, en donde la discusión seria y objetiva sobre los problemas económicos y sociales del país, ha sido desplazada por confrontaciones ideológicas, las más de las veces antagónicas.

En este contexto, por muy bien diseñada técnicamente que estén las políticas, éstas generalmente no alcanzan los objetivos y metas para las que fueron pensadas, y en algunos casos, hasta arrojan resultados contrarios. Esto se debe a que los diferentes agentes económicos y sociales no solo no responden de acuerdo a los comportamientos esperados, sino que muchas veces actuan en sentido contrario. En este caso, las posibilidades de la política económica se reducen sustancialmente.

Un elemento adicional que a partir de 1984 ha contribuido a hacer de la política económica un elemento más de confrontación ha sido la falta de afinidad política de diversos sectores con el actual gobierno, especialmente de algunos de la empresa privada. Esta situación, se ha traducido en la práctica en una confrontación permanente, lo cual a la vez que ha reducido las posibilidades de éxito y los márgenes de acción de la política económica, ha convertido a ésta en un campo privilegiado de confrontación entre ambos sectores.

II.3. El sector externo como el principal límite al crecimiento económico y el principal punto crítico de la política económica

Al igual que el resto de las economías centroamericanas, la salvadoreña se caracteriza por su extremada dependencia tecnológica. Los bienes intermedios (materia prima, productos semi-procesados, petróleo, fertilizantes, etc.) junto a los bienes de capital, representaron en promedio más del 70 por ciento de las importaciones totales para el periodo 1980-1987. (ver cuadro No. 3)

Cuadro No. 3
El Salvador: Clasificación económica de las Importaciones (C.I.F.)
(Porcentaje distribución por categorías)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	Programa. BCR 1986	1987
Total de importaciones (CIF)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Bienes de consumo	31.9	30.7	30.5	29.4	28.3	26.9	24.4	24.3
Bienes de intermedios	56.6	57.8	59.2	59.7	58.2	56.7	57.7	52.1
Bienes de capital	11.7	11.6	11.6	11.7	13.5	16.4	17.9	23.5

Fuente: BCR.

Por esta razón, las posibilidades de lograr un crecimiento económico depende de la capacidad que tiene el país de importar. En realidad y tal como puede observarse en el Cuadro No. 4 cada vez que la economía crece, necesita de un nivel de importaciones mayor que el crecimiento del producto, lo cual como veremos en seguida, se convierte en una seria limitación a la balanza de pagos, y al crecimiento económico.

Cuadro No. 4
El Salvador: Crecimiento promedio por períodos
de las Importaciones de bienes y del PIB 1962-1987
 (En porcentajes)

Período	Tasa de crecimiento real del PIB	Tasa de crecimiento de las importaciones
1962-1967	6.3	12.4
1967-1972	4.0	4.3
1972-1977	5.4	27.8
1977-1982	-3.7	-1.6
1982-1987	1.6	16.3

Fuente: Elaborado en base a datos del Banco Central de Reserva.

Dado el grado de relativa rigidez que presentan las exportaciones salvadoreñas, así como su drástica reducción ocurrida en el período de crisis, lo cual se ha traducido en déficit de la cuenta comercial, el sector externo se convierte sin duda, en el principal límite a cualquier esfuerzo encaminado a lograr una verdadera reactivación de la economía salvadoreña.

Por la importancia que este punto tiene en terminos de política económica, es necesario estudiar que es lo que ha pasado en el sector externo durante los últimos años.

Sin duda, el indicador más evidente del grave problema que presenta la economía salvadoreña en su sector externo, es el déficit creciente registrado en la cuenta comercial de la balanza de pagos (Ver cuadro No. 5).

Dicha cuenta, que en 1979 mostró un superávit de US \$ 92.2 millones, posteriormente se fue deteriorando hasta registrar un déficit record de US \$ 402.6 millones en 1987.

Como puede observarse, dicho comportamiento se explica básicamente por la evolución mostrada por las exportaciones, las cuales a partir de 1980 experimentan una caída pronunciada, a tal grado que su valor

Cuadro No. 5
El Salvador: Balanza comercial, período 1979-1987
 (En millones de dólares)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	(1) 1986	(2) 1987
I. Exportaciones de bienes (FOB)	1131.3	1073.6	796.7	699.5	757.9	725.9	695.1	754.9	572.7
• Calé	675.2	615.2	452.6	402.6	438.2	443.9	457.9	539.1	347.3
• Algodón	84.6	84.8	53.6	45.2	55.4	9.1	29.0	4.5	2.3
• Azúcar	26.8	13.4	14.8	15.9	40.1	25.9	23.2	25.3	12.1
• Camarón	12.3	12.8	16.0	18.2	11.7	20.2	9.8	17.0	20.5
• No tradicionales al MCCA	266.6	295.8	206.5	174.2	164.9	157.2	95.7	91.0	111.1
• No tradicionales al resto del mundo	65.8	51.8	53.2	43.4	47.6	69.6	79.5	78.0	79.4
II. Importaciones de bienes (CIF)	1039.1	961.7	984.6	856.8	892.8	977.5	961.4	934.9	975.3
III. Balanza comercial (I - II)	92.2	111.9	- 187.9	- 157.3	- 134.9	- 251.6	- 266.3	- 180.0	- 402.6

(1) Cifras preliminares ajustadas con datos de INCAFE, COPAL e INAZUCAR.

(2) Cifras proyectadas.

en 1987 fue la mitad de lo obtenido en 1979. Las importaciones por su parte, como producto del aumento en su valor unitario y del elevado componente importado con el que opera el aparato productivo salvadoreño, han permanecido en el período de crisis en niveles relativamente altos, disminuyendo en una proporción menor al de las exportaciones, lo cual también ha contribuido a acentuar la brecha de la cuenta comercial.

Hasta hoy, dicha situación en el sector externo ha podido ser mantenida gracias a la ayuda norteamericana y a los ingresos en concepto de remesas familiares. Esto, como se ha señalado muchas veces, ha postergado la necesidad de realizar ajustes, el cual, es sin duda inescapable.¹⁰

La gravedad del desequilibrio externo, y la dificultad de reducirlo significativamente en el corto plazo, convierte al sector externo en el principal límite a cualquier esfuerzo de reactivación económica. A su vez, y como veremos en seguida, es también el principal "punto crítico" en cuanto al diseño y manejo de la política económica debido a que algunas de las principales políticas que generalmente se adoptan para reducirlo, actúan muchas veces en sentido contrario a los esfuerzos de estabilización.

Como veíamos en la parte referente a las repercusiones del conflicto sobre la inflación, ésta tiene un límite que imposibilita reducirla significativamente de los niveles actuales. En este contexto, la política eco-

nómica tiene que manejarse prudentemente, de manera de mantenerla en tales límites.

Es decir, la política económica tiene que buscar un mínimo de estabilización, lo cual, obviamente requiere un manejo cuidadoso de ésta, ya que de lo contrario la inflación rápidamente puede escapar de control.

Es precisamente esta necesidad de mantener un nivel mínimo de estabilización, el principal elemento condicionante a cualquier programa de ajuste tendiente a superar el desequilibrio del sector externo, y esto es así debido a que si bien las políticas de ajuste —orientadas a reducir el desequilibrio externo—, y las políticas de estabilización, —dirigidas a disminuir la inflación—, son compatibles entre sí en algunos aspectos, como es el caso de la necesidad de controlar la expansión de la demanda agregada; también puede presentar contradicciones en otros, como por ejemplo, cuando para reducir el déficit externo se opta por medidas como la devaluación, haciendo de esta manera más difícil —y a veces hasta imposible— la estabilización debido a su efecto alcista sobre los costos.

Este es precisamente el caso salvadoreño. Tal y como algunos estudios han señalado¹¹, uno de los principales elementos que explican la inflación en los últimos años, es el proceso de devaluación que se inició a partir de mediados de 1982 y que culminó con la unificación del tipo de cambio en enero de 1986.

De hecho, este proceso puso presión sobre los precios de dos maneras. Por una parte, debido a su impacto en los costos de producción y por otra, como consecuencia del reforzamiento de las expectativas inflacionarias, las cuales, en el caso de El Salvador, son uno de los principales factores propagadores de la inflación.

Debido a lo anterior, y en términos de manejo de la política económica, la necesidad de mantener niveles mínimos de estabilización es el principal elemento a considerar para el diseño de ajuste requerido. De hecho, cualquier paquete de medidas de ajuste tiene que evaluarse en función de su impacto sobre el nivel de precios internos, ya que solo así pueden visualizarse los límites del ajuste.

Las implicaciones que esto tiene para la política económica son evidentes: la posibilidad de avanzar en un proceso de reactivación económica supone la superación del desequilibrio externo, no obstante, y debido a la estructura presentada por el sector externo, así como el límite al ajuste que impone la necesidad de asegurar un mínimo de estabilización, los márgenes de la política en este campo son realmente estrechos. Dicho en otras palabras, las posibilidades de lograr crecimiento y estabilidad de precios dependen, en el caso de El Salvador, de la forma en que se enfrente el desequilibrio externo. Dado que las medidas tradicionales que generalmente se utilizan para su superación en-

tran en contradicción con los objetivos de estabilización, el desequilibrio externo, se convierte en el principal punto crítico en el manejo y el diseño de la política económica de El Salvador.

II.4. El límite a la política económica derivado de la alta dependencia de la ayuda externa

Para nadie es un secreto la alta dependencia de la economía salvadoreña de la ayuda externa, y particularmente de la proporcionada por el gobierno de los Estados Unidos a través de la Agencia para el desarrollo Internacional (AID). Como puede verse en el cuadro No. 6 dicha asistencia alcanzó los US\$ 1.762.0 millones en el período 1983-1987.

Cuadro No. 6
Prestamos y donaciones de la AID
(En millones de dólares)

	1983	1984	1985	1986 ¹	1987 ²
I. Prestamos netos	86.1	81.8	69.1	55.4	36.5
1. Ingresos	97.6	102.3	97.2	77.2	63.2
a. Sector público ³	78.6	68.8	80.7	63.3	46.2
b. Banco Central ³	19.0	33.5	16.5	13.9	17.0
2. Egresos	11.5	20.5	18.1	21.8	26.7
a. Sector público ³	1.1	1.1	1.6	1.1	3.7
b. Banco Central ³	10.4	19.4	26.5	20.7	23.0
II. Donaciones	162.2	174.8	200.9	210.4	322.7
1. Asistencia para el Desarrollo	12.2	11.7	24.6	38.6	34.5
2. Fondo de Asistencia Económica	127.1	159.6	170.3	161.2	233.6
a. Organiz. Ref. Agr.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
b. Asisten. Ref. Agr.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
c. Restauración transporte	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
d. Restauración Servicios Públicos	5.6	12.6	3.1	25.4	23.0
e. Asist. Sect. Privado	120.0	135.0	160.0	130.0	204.0
f. Otros	1.5	12.0	7.2	5.8	6.6
3. PL-480 Título II	22.9	12.0	7.6	7.3	7.9
4. Otros desastres	0.0	0.3	0.0	3.3	46.7
5. Ajuste balanza de pagos	0.0	-8.8	-1.6	0.0	0.0
III. Total asistencia neta	248.3	256.6	270.0	265.8	359.2

1. Cifras preliminares.

2. Cifras proyectadas

3. Excluye financiamiento a corto plazo.

La ayuda externa ha jugado en el país un papel decisivo. En tanto ha permitido contar con las divisas suficientes para efectuar las importaciones que requiere el aparato productivo local para su funcionamiento, no solo ha evitado el colapso de la economía salvadoreña, sino que también ha posibilitado la postergación del ajuste externo, el cual de otra manera hubiera sido inevitable. Por otra parte, es esta ayuda la que ha permitido al gobierno realizar algún tipo de inversión física, y darle un mantenimiento mínimo a la estructura económica social.

En este contexto, la ayuda externa en El Salvador ha dejado de ser un elemento complementario al esfuerzo interno, y se ha convertido en parte constituyente y constitutiva del funcionamiento de la economía salvadoreña.

En realidad, la importancia de esta ayuda es tal, que sin ella la crisis económica, y particularmente los desequilibrios internos y externos estarían totalmente fuera de control. De hecho, la dependencia de la ayuda externa alcanza niveles tan altos, que una reducción sustancial de la misma, puede provocar cambios fundamentales en la estructura económica y en el modelo político.¹²

Esta dependencia tan alta de la ayuda externa tiene serias implicaciones en el manejo y el diseño de la política económica del país. En primer término, reduce considerablemente sus márgenes de acción, ya que dicha ayuda generalmente viene acompañada de toda una serie de condicionalidades, las cuales no necesariamente coinciden con las prioridades del gobierno y las necesidades del país.

En cuanto al diseño de la política económica, y concretamente el establecimiento y logro de las metas macroeconómicas, la dependencia de la ayuda se hace evidente. Ciertamente, las metas macroeconómicas que se fijan para cada año, se establecen en función del monto de la ayuda que se espera recibir, y la mayoría de las acciones que se programan dependen de la agilidad y fluidez con que éste ingrese.

Dicho de otro modo, todo el Programa Económico que se elabora para cada año depende de el monto y de la rapidez con que ingrese la ayuda. Si por cualquier motivo éste no ingresa según la candelarización establecida, las posibilidades de alcanzar las metas propuestas se reducen considerablemente.

II.5. El límite a la política económica que impone el poco conocimiento de la realidad que se quiere transformar

Como producto de la misma crisis económica y de las políticas y acciones implementadas, la estructura económica salvadoreña ha experimentado durante los últimos años una serie de transformaciones que

sin duda han provocado cambios en su funcionamiento y en su composición.

Desgraciadamente, y debido a la conjugación de una serie de factores, el conocimiento que se tiene de dichas transformaciones es muy limitado, lo cual imposibilita diseñar las medidas acordes a la naturaleza de los cambios ocurridos. En realidad, y debido a esta limitación, el diseño de políticas específicas para sectores específicos resulta una tarea sumamente difícil y compleja. De hecho, y debido al poco conocimiento de la realidad económica salvadoreña, muchas políticas se diseñan en base a "percepciones" e "intuiciones," lo cual, obviamente, limita sus posibilidades de éxito.

Por otra parte, y debido a esta limitación, la política económica que se diseña se queda generalmente a un nivel demasiado agregado, reduciendo de esta manera su margen de acción, y provocando muchas veces resultados no buscados.

Por si esto fuera poco, y debido, a las especificidades que presenta la economía, los enfoques teóricos tradicionales, así como las recomendaciones de política que de ellos se derivan, son incapaces de dar respuesta a los grandes problemas que presenta el país.

La conjugación de estos dos elementos; es decir, el poco conocimiento de la realidad y la incapacidad de la teoría para dar cuenta de esa realidad, hacen que hacer política económica en El Salvador sea una tarea realmente difícil, y que las posibilidades de lograr avances significativos de la superación de la crisis se reduzcan significativamente.

Algunas reflexiones finales

Los límites, dilemas y contradicciones que enfrenta la política económica en El Salvador, reflejan de una forma clara la complejidad y la gravedad de la crisis que afecta el país, y arrojan dos conclusiones importantes. En primer lugar, el análisis de las páginas precedentes sugiere que dada la gravedad y complejidad de la crisis económica del país, su superación tiene que ser necesariamente gradual. En segundo término, y es lo más importante, dada la naturaleza de los diversos factores que intervienen en la configuración de la crisis, y que limitan el margen de acción de la política económica, su superación requiere necesariamente la participación de todas las fuerzas sociales, políticas y económicas del país. Y esto es así no sólo porque la viabilidad de cualquier programa o estrategia así lo exige, sino porque la remoción de muchos de los obstáculos que actualmente impiden avanzar en la solución de la crisis son de orden político, y pasan necesariamente por la discusión de que es lo que se quiera para un país en el futuro.

En este sentido, las posibilidades de superar la crisis económica del país están en función directa de los avances que se logren en el ámbito político, y concretamente en la solución del conflicto armado, y en los esfuerzos encaminados a lograr un mínimo de consenso alrededor de un proyecto económico.

Sólo dentro de este contexto la política económica dejará de ser un elemento de confrontación y un instrumento de simple "administración" de la actual crisis económica, para convertirse en lo que verdaderamente debe ser, es decir, un instrumento de cambio y transformación y un elemento que contribuya a lograr un mayor nivel de consenso nacional.

Sólo así la política económica estará en capacidad de superar los límites, dilemas y contradicciones que enfrenta actualmente y que por el momento parecen insalvables.

NOTAS:

- * Ponencia presentada en el Encuentro de opciones de política económica para El Salvador, patrocinado por la Maestría en política económica de la Universidad Nacional de Costa Rica, en mayo de 1988.
- 1. Tal y como se ha señalado, este concepto de política económica difiere del corriente, limitado el manejo por parte del Estado de instrumentos considerados "económicos" (precio, tasa de cambio e interés, moneda, etc.). Ver Corragio, J.L. "Economía y política en la transición. Reflexiones sobre la Revolución Sandinista" en la transición difícil. Siglo Veintiuno, Editores, 1986, pág. 259.
- 2. Esto no significa que la crisis económica sea producto exclusivo de la guerra, ni que en el marco general que ésta impone no se puede realizar algún tipo de "administración" de la misma.
- 3. Dicha situación se vio agravada por el terremoto del 10 de octubre de 1986, que afectó seriamente a la administración pública. Actualmente, existen problemas de abastecimiento de material básico. La falta de papelería, material de oficina, etc., es ya la regla en muchas dependencias gubernamentales.
- 4. Por el lado de los ingresos, la posibilidad de aumentarlos sustancialmente en el corto plazo son muy limitadas, a menos que se recurra al aumento de los impuestos indirectos, lo cual es improbable por las implicaciones políticas que supone. La reciente reforma tributaria (que afectó a los impuestos directos) cierra en el corto plazo las posibilidades de actuar en esa vía, pese a que se puede avanzar mucho en este campo mediante una reforma administrativa, y aunque ya se están dando algunos pasos al respecto, sus resultados se reflejarán más bien en el mediano plazo.
- 5. Contrariamente a lo que se supone, el déficit fiscal no parece ser el elemento explicativo principal de la inflación en El Salvador. En realidad, es la inflación la que en los últimos años le ha puesto una enorme presión al déficit fiscal, ya que ha significado para el gobierno mayores erogaciones para adquirir la misma cantidad de bienes y servicios. Para un enfoque alternativo de la inflación, ver: Rivera C. Roberto. La inflación en El Salvador. Revista Económico-Social, año 1, No. 1 Enero-febrero/8.
- 6. Este hecho ha sido señalado ya por instituciones como CEPAL y el BID, y es lo que explica en parte el dinamismo mostrado por la inversión privada, la cual creció en el período 1984-1987 a una tasa promedio anual del 15.0%.
- 7. A partir del último trimestre de 1987, la guerrilla comenzó a desarrollar una nueva estrategia de sabotaje a la economía, consistente en la destrucción física de plan-

taciones, instalaciones, haciendas ganaderas, etc. A estas alturas muchas instalaciones agrícolas han sido destruidas, centenares de cabezas de ganado sacrificadas y muchas plantaciones agrícolas (especialmente de café) han sido quemadas.

8. Sin duda, el sabotaje al sistema eléctrico realizado por la guerrilla es una de las acciones que más afecta la economía del país. Además de los efectos en la industria, los daños en el comercio, los servicios y el transporte son también significativos.
9. Ver Coraggio. Op. cit. pág. 260.
10. Ver Pleitez W. y Segovia A. Los efectos de una devaluación en la Economía Salvadoreña en el marco de un proceso de Estabilización y Reactivación. Revista Presencia, año, No. 2, 1988.
11. Ver Rivera, R. op. cit.
12. Ver Envío, año 5, No. 55-56 enero/febrero 1986.

