

## VIABILIDAD DE LA ESTABILIZACIÓN Y EL AJUSTE ESTRUCTURAL EN UNA ECONOMÍA SUBSIDIADA Y EN GUERRA : EL CASO DE EL SALVADOR \*

EUGENIO RIVERA URRUTIA \*\*  
ANA SOJO \*\*\*

### 1 INTRODUCCIÓN

La existencia del régimen sandinista ha jugado un papel decisivo en las orientaciones de la política estatal en El Salvador. Asimismo, el desarrollo de la guerra ha condicionado estrechamente la forma en que se ha enfrentado la crisis orgánica de la sociedad salvadoreña y los desequilibrios económicos internos y externos.

La crisis política se pretende solucionar recurriendo simultáneamente a dos vías, a saber, destruir algunas expresiones opositoras e integrar otras, provocando un desgarramiento que aumenta la inestabilidad política.<sup>1</sup>

\* Este trabajo fue realizado en la investigación de ICADIS-CRIES, Crisis y opciones en Centroamérica, financiada por la Fundación Ford.

\*\* Chileno, Doctor en Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Libre de Berlín, Berlín Occidental. Docente e investigador en la Maestría en Política Económica, Universidad Nacional de Costa Rica. Autor de numerosos artículos sobre teoría del Estado y sobre política económica en revistas especializadas; ha publicado los libros: *El FMI y Costa Rica. Política económica y crisis 1978-1962*, DEI, San José 1982; *Chile. De Monetarismus an der Macht*. Junius Verlag, Hamburgo, 1981 (en colaboración); *Centroamérica, política económica y crisis*, DEI, San José 1986 (en colaboración).

\*\*\* Costarricense, Doctora en Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Libre de Berlín, Berlín Occidental. Directora de la Maestría Centroamericana en Sociología, Universidad de Costa Rica. Autora de los libros: *Estado empresario y lucha política en Costa Rica*, EDUCA, San José, 1984; *Mujer y política. Ensayo sobre el feminismo y el sujeto popular*, DEI, San José, 1985; y *Centroamérica. Política económica y crisis*, DEI, San José 1986 (en colaboración). Ha publicado diversos artículos sobre políticas estatales y teoría del Estado en revistas especializadas.

<sup>1</sup> El problema crucial es que el reformismo, en este país de tradiciones políticas oligárqui-

La política económica está marcada durante la presente década por la pretensión de estabilizar y dinamizar la economía pese a la guerra y de introducir reformas económicas para ampliar la capacidad hegemónica del Estado.

Estas reformas tenían como horizonte, en lo fundamental, crear mecanismos estatales novedosos sin cuestionar a fondo el modelo económico. Buscaban alterar las relaciones de los grupos dominantes con los sectores populares para lograr una base social de apoyo al bloque en el poder que complementara el aniquilamiento de la oposición armada.

Los cambios de gobierno han ido asociados con modificaciones de la forma en que el Estado impulsa las reformas.<sup>2</sup> También han ido de la mano de desplazamientos en la correlación de fuerzas interburguesas, expresados en el carácter de los interlocutores privilegiados.<sup>3</sup>

Como en los demás países centroamericanos, la política económica apunta a introducir cambios estructurales, con medidas que favorecen los intereses vinculados a la exportación. Sin embargo, para sectores como los representados en FUSADES y para EU, el avance ha sido insuficiente.<sup>4</sup> Diversas agencias del gobierno norteamericano han planteado el objetivo de buscar con más fuerza políticas que aseguren la solvencia del país a largo plazo y han utilizado la asistencia financiera

cas, no puede desarrollarse mientras se pretende simultáneamente aniquilar con la guerra demandas radicales. Alfonso de Rosenzweig Díaz, subsecretario de Relaciones Exteriores de México, al referirse a que EU cree posible el exterminio de la guerrilla y el fomento de reformas indispensables para consolidar la democracia y la justicia social, ha expresado con claridad este dilema al señalar que "no se puede separar el temido virus subversivo del legítimo fermento reformista y, por tanto, al combatir a uno se aniquila al otro" Ver *Ex-celsior*, México, 30 de marzo de 1986, p. 4.

<sup>2</sup> Hasta 1978, la ANEP era el gremio que actuaba como portavoz principal del sector privado. El importante número de empresarios que abandonó el país a partir de 1979 privó al sector de su liderazgo tradicional. La política reformista de Duarte tuvo como efecto unir las fuerzas de los empresarios en su contra, coordinados en un grupo nuevo: la Alianza Productiva. En 1982, se crea la Fundación Salvadoreña de Desarrollo (FUSADES), cuya fuente esencial de financiamiento ha sido la AID, quien obviamente ha tenido una influencia considerable sobre su política. Junto a FUSADES, la AID ha creado o está financiando otros organismos. Esto es muy importante para comprender la orientación de la política estatal en el periodo reciente. En efecto, la agencia norteamericana no se limita a ejercer presión directa sobre el gobierno de turno sino que, además, altera la sociedad civil para desde ahí determinar las orientaciones de la política gubernamental. Al respecto, ver Crosby, Benjamín, *Crisis y fragmentación: relaciones entre los sectores público-privado en América Central*, Ocasional Papers Series núm. 10, LACC-FIU mayo de 1985, pp. 27-31.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>4</sup> Ver al respecto comentarios de Office of Management and Budget, *Report by The Comptroller General of the United States, Providing Effective Economic Assistance to El Salvador and Honduras: A Formidable Task*, Washington DC, julio de 1985, p. 71.

como mecanismo de presión. Los resultados son considerados por esas agencias insatisfactorios;<sup>6</sup> según ellas, la ayuda a El Salvador opera "en un ambiente de alta carga política", lo cual ha reforzado iniciativas reformistas sensibles, e implicado hasta ahora costos reflejados en la balanza de pagos, cuyos problemas se explican por la ausencia de reformas macroeconómicas adecuadas.<sup>6</sup>

Nuestro trabajo analiza en la primera parte la política económica de las juntas militares, mientras que la segunda centra su atención en el gobierno de Unidad Nacional y la tercera examina la política económica aplicada por la administración Duarte.

## 2 LAS JUNTAS DE GOBIERNO Y LAS TRANSFORMACIONES ESTRUCTURALES

El golpe militar del 15-X-1979 abrió un nuevo periodo en la agitada vida de El Salvador y fue el primer resultado del incremento vertiginoso de las luchas populares contra el régimen dictatorial, apoyo del sistema oligárquico.

La agudización del conflicto social, había repercutido dramáticamente sobre la actividad económica, que decayó en un 1.6% del PIB. Ello era sólo el comienzo de un largo periodo de continuo deterioro de la producción y de los niveles de vida de la población como consecuencia de la guerra civil que se cernía sobre El Salvador.

El golpe militar recibió inicialmente el apoyo de la mayoría de los grupos opositores. Existía acuerdo en torno a la necesidad de realizar reformas al régimen económico predominante, pero no sobre la dirección y profundidad de las mismas: el tipo de sociedad que debía reemplazar al sistema capitalista oligárquico estaba en el centro de la polémica. Las dificultades que originó esta diversidad de criterios llevó a excluir a los sectores políticos más progresistas, en favor del partido Demócrata Cristiano.

### *La pretensión hegemónica del Estado*

En este contexto de agudización del conflicto, el nuevo régimen impulsó con rapidez profundas reformas económicas.

<sup>6</sup> *Ibid.*, pp. IV, VI, 2 y 3.

<sup>6</sup> *Ibid.*

La primera de ellas fue nacionalizar el comercio exterior, lo cual se materializó en 4 decretos <sup>7</sup>

1) El 2 de enero de 1980 fue publicado el Decreto 75 que nacionalizó el comercio interno y externo del café, creó el Instituto Nacional del Café (INCAFE) para controlar dichas operaciones y derogó la ley de constitución de la anterior Compañía Salvadoreña de Café, S. A.

2) El 8 de enero del mismo año, se dio a conocer el Decreto 68 que creó el Ministerio de Comercio Exterior.

3) El 22 de febrero de 1980 fue publicado el Decreto 23, que reformó la Ley de transferencias internacionales, a fin de evitar la fuga de capitales.

4) El 20 de mayo de 1980, se creó el Instituto Nacional del Azúcar (INAZUCAR), con la responsabilidad de gestionar la comercialización interna y externa del azúcar.

La segunda reforma de importancia tuvo su punto de partida en marzo de 1980, al emitirse el Decreto —Ley de Reforma Agraria que contemplaba expropiar los latifundios mayores de 500 hectáreas. La meta era expropiar más de 360 propiedades que comprendían alrededor de 250 000 hectáreas, lo que equivalía a casi el 50% de la superficie cultivada del país.<sup>8</sup> Posteriormente, en abril del mismo año, se publicó el Decreto 207, que otorgaba la propiedad de la tierra a los campesinos aparceros y arrendatarios.<sup>9</sup>

Finalmente, el gobierno dio a conocer en marzo de 1980 el Decreto-Ley mediante el cual se nacionalizaron las instituciones de crédito y las asociaciones de ahorro y préstamo. Según el decreto, estas instituciones debían estar bajo control estatal, y preveía también la venta de hasta un 20% de las acciones a los empleados bancarios y de otro 20% a pequeños inversionistas.<sup>10</sup>

La radicalidad de las reformas llevó a una fuerte confrontación

<sup>7</sup> La información que sigue proviene de López, Roberto, *La nacionalización del comercio exterior en El Salvador. Mitos y realidades en torno al café*, LACC, Occasional Papers Series, núm. 16, FIU, Miami, marzo 1986, pp. 1-2.

<sup>8</sup> CEPAL: *El Salvador: notas para el estudio económico de América Latina, 1979*; México 27 de mayo de 1980, p. 14.

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 40.

entre el sector empresarial y el gobierno, el cual simultáneamente enfrentaba un conflicto bélico con las organizaciones revolucionarias que a fines de 1980 se unificaron en el FMLN. La larga subsistencia del régimen oligárquico y el rápido desarrollo del movimiento popular en el último tiempo habían llevado a una situación en que sectores de las fuerzas populares no se daban por satisfechos con reformas, planteando por el contrario la transformación revolucionaria de la sociedad.

En tales circunstancias, la política económica estuvo determinada por el impulso de las reformas mencionadas que agudizó las contradicciones entre los grupos reformistas y los sectores oligárquico-tradicionales. Paradójicamente ella seguía un curso restrictivo, producto de la caída de los niveles de actividad, agudizada progresivamente por el escalamiento de la guerra.

La configuración actual del bloque en el poder en El Salvador es el resultado de largos procesos de transformación de la clase dominante. Es posible distinguir fuertes fracciones vinculadas con actividades de tipo agrario, comercial, e industrial. Sus inversiones están entrelazadas, particularmente en torno a la exportación de productos agroindustriales, actividad caracterizada históricamente por su alta productividad y gran concentración.<sup>21</sup> El nuevo intervencionismo estatal introducido tardíamente afectó desde fines de los años 70 en diversos planos los intereses de la burguesía salvadoreña. En su expresión bancaria, las 19 familias más poderosas del país dominaban los 6 bancos salvadoreños más importantes que, junto con otros 5, fueron nacionalizados en 1980. Se ha señalado como factor compensador, que los expropietarios recibieron en esa oportunidad un monto total que sobrepasaba en más de 22 millones de dólares el valor nominal del capital pagado. Estas ganancias estaban además libres del Impuesto sobre la Renta. En lo referente a la asignación de créditos al sector productivo, la política posterior siguió favoreciendo al sector agroexportador,<sup>12</sup> pero protegiendo más al comercio.

Con la reforma agraria, los sectores vinculados a la producción de café prácticamente no fueron afectados. Otro es el caso de la nacionalización del comercio exterior, la cual afectó a los sectores vinculados

<sup>11</sup> Sobre las características de la burguesía salvadoreña ver, Pelupessy Win: "El sector agroexportador de El Salvador. La base económica de una oligarquía no fraccionada", mimeo, Universidad Católica de Tilburg.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 32.

con la producción y la comercialización de los productos de exportación.<sup>13</sup> Esta medida se fundamentó en las pérdidas fiscales debido a la subfacturación, la retención de divisas mediante la política de consignaciones, la ausencia de precios adecuados para los productores, especialmente los pequeños, los bajos salarios que percibían los trabajadores del café y la evasión de los impuestos de exportación. La fuga de capitales, que había generado un agotamiento de las reservas internacionales, y el deseo de construir una alianza política con los pequeños y medianos productores para hacer frente al sector cafetalero tradicional, hicieron urgente la medida.

El balance del impacto redistributivo de esta política es bastante negativo. Los logros principales se ubican en la eliminación de la fuga de divisas vía subfacturación y disminución de las consignaciones, pero desde el punto de vista de la recaudación de impuestos los éxitos son mínimos. En relación con la política de precios al productor, ésta no ha beneficiado a los pequeños y medianos productores y ha llevado incluso a la disminución de su producción. El bajo precio de garantía del café ha contribuido a la actual crisis de la producción que afecta tanto a los grandes productores como a los pequeños; esta situación parece estar asociada estrechamente a las demandas que plantean la desaparición inmediata de INCAFE. Destaca entonces la puesta en práctica de una medida de tal trascendencia que ha lesionado los intereses de la burguesía cafetalera y al mismo tiempo afectado a grupos de productores de bajos ingresos, rasgo no deseable en una política que busca acuerdos políticos.

#### *Perfil de las políticas de estabilización y reactivación económica*

Paralelo al proceso de reformas, cuyo periodo más dinámico se extendió de fines de 1979 a fines de 1981, el gobierno impulsó diversas medidas con el objeto de estabilizar la economía. En un contexto de descalabro del aparato productivo, desplome de la inversión privada, masivas fugas de capital y migraciones de empresarios, agudización de los desequilibrios de balanza de pagos e incremento acelerado del déficit del sector público (que en 1980 representaba un 16% del PIB), era indispensable aplicar una política de estabilización. El problema

<sup>13</sup> El análisis de la nacionalización del comercio exterior proviene de López, Roberto, *op. cit.*

se planteaba al definir los objetivos prioritarios y los instrumentos adecuados.

### *Fase expansiva*

La política aplicada durante 1980 se distanció radicalmente de las políticas de estabilización ortodoxa. Se buscó estabilizar el nivel de precios y simultáneamente reactivar la actividad económica. En relación con lo primero, el programa antiinflacionario reunió medidas destinadas a incrementar la oferta y otras orientadas a controlar los precios.

Según la CEPAL, la política incluía:

- a) Amplio apoyo a la producción de granos básicos y otros productos de consumo popular.
- b) Intervención en el mercado para la formación de precios de esos productos mediante la participación del Instituto Regulador de Abastecimiento (IRA).
- c) Importación de bienes de consumo popular para suplir las deficiencias temporales de la oferta interna.
- d) Establecimiento de precios máximos para una serie de productos estratégicos.
- e) Subsidios directos para algunas actividades, especialmente el transporte colectivo.<sup>14</sup>

Por su parte, la política de reactivación económica estaba constituida por varias medidas. La política salarial, producto de una fuerte movilización popular y de los intentos de legitimación por parte del nuevo régimen, tuvo un punto de partida expansivo. En febrero de 1980, se otorgaron reajustes para los funcionarios públicos que fluctuaron entre un 60% de incremento para los de menores ingresos y hasta un 5% para los grupos de ingresos más altos, alcanzándose un promedio general de un 15%. En abril se decretó un incremento de los salarios mínimos en el comercio, la industria y los servicios (22% para los del área metropolitana y 25% para el resto del país). Para los

<sup>14</sup> CEPAL: *El Salvador: notas para el estudio económico de América Latina, 1980*, México 13 de abril de 1981, p. 32.

trabajadores del transporte, el aumento en los salarios mínimos fue de un 15%.<sup>15</sup>

La reforma bancaria tuvo en un primer momento un grave impacto sobre la liquidez general de la economía, como consecuencia de la desconfianza de los depositantes y de la amplia fuga de capitales. En este contexto, las autoridades monetarias impulsaron una política crediticia expansiva destinada a satisfacer las necesidades financieras de la reforma agraria, de la política de reactivación y las provocadas por el creciente déficit fiscal. Pese a ello, el crédito al sector privado descendió en un 2%. El impacto recesivo neto de esta situación fue compensado, en parte, por el incremento explosivo del crédito al sector público que pasó de 21 millones en 1979 a 418 millones de colones en 1980;<sup>16</sup> así fue como la ampliación de la inversión pública, el incremento de los gastos administrativos provenientes del impulso de las reformas y los gastos crecientes en materia de seguridad evitaron una caída aún mayor del PIB que, en todo caso, se contrajo en un 9.6%.<sup>17</sup>

Por el lado de los ingresos fiscales la situación era extremadamente crítica. A pesar de que una modificación al impuesto sobre la renta y un mayor control tributario tuvieron como consecuencia un incremento de un 11% en los ingresos tributarios directos, la caída de la actividad productiva provocó una disminución de los ingresos tributarios indirectos de un 23%, con lo que los ingresos corrientes cayeron en un 15%.<sup>18</sup>

### *El carácter restrictivo de la política económica inicia su curso*

El agravamiento de la crisis económica internacional y los niveles explosivos del déficit fiscal llevaron al gobierno a mediados de 1981 a dar un giro brusco en su política de estabilización, que respondió a otros elementos de gran importancia. Entre ellos destaca que la crisis de divisas que sufría el país debida a la fuga de capitales, la caída de la producción de los principales productos de exportación, el deterioro sufrido por el MCC y el deterioro en un 11.7% de la relación de los precios del intercambio que se sumaba a la caída de un 30% de los tres

<sup>15</sup> *Ibid.*, pp. 34-35.

<sup>16</sup> *Ibid.*, pp. 36-37.

<sup>17</sup> *Ibid.*, pp. 38-39.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 39.



años anteriores, propiciaron que apareciera en escena el FMI con sus propias fórmulas de estabilización.<sup>19</sup>

El énfasis en contraer la demanda estaba asociado al curso que tomaba el conflicto social con el involucramiento masivo de los EU en la guerra. La política restrictiva del FMI comenzó a ser compensada parcialmente, con el aumento de la asistencia financiera norteamericana que propiciaba una aplicación contrainsurgente de los fondos.

Los intentos de legitimización del régimen dejaron, entonces, de estar basados en una política de negociaciones salariales para transformarse en parte de la estrategia bélica, lo cual planteó un nuevo sistema de prioridades y mecanismos para construir la base social del régimen. La nueva política tenía como principales instrumentos, congelar los salarios de los trabajadores rurales y urbanos y restricciones en materia fiscal.

En relación con este último aspecto, el gobierno cubrió la totalidad de los pagos externos lo que hizo infructuosas las medidas de austeridad tomadas en el ámbito interno. La imposibilidad de reducir algunos gastos de naturaleza rígida, unido a que el gobierno prácticamente no realizó ninguna gestión para incrementar los ingresos del fisco, en un contexto en que se redujeron los tributos indirectos principalmente por la caída de las exportaciones, tuvo como consecuencia que a fines de año el déficit fiscal constituyera un 9% del PIB.<sup>20</sup>

La política monetaria provocó la caída de los medios de pagos, la contracción de las reservas internacionales netas y el crecimiento acelerado de factores de absorción, en particular del cuasidinero que aumentó en un 23.1% y de los préstamos externos a largo plazo que se elevaron en un 26.1%.<sup>21</sup> Es importante señalar que la política monetaria experimentó un giro al abandonarse el uso de los topes al encaje y a las tasas de interés, los cuales no variaron al acentuarse la política restrictiva,<sup>22</sup> expresando una mayor influencia norteamericana y del pensamiento monetarista conservador ajena a las fórmulas estabilizadoras del análisis nekeynesiano.

Al final de 1981 la situación económica era catastrófica. El PIB volvió a caer en un 9.5%, el déficit comercial alcanzó los 169 millones de Gó-

<sup>19</sup> Las cifras provienen de CEPAL, *ibid.*, pp. 2 y ss.

<sup>20</sup> CEPAL: *El Salvador: estudio económico de América Latina 1981*, México, octubre de 1981, pp. 19 y ss.

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> *Ibid.*

lares mientras que el déficit en cuenta corriente llegó a los 239 millones de dólares y las reservas internacionales cayeron por tercer año consecutivo. El déficit fiscal constituyó un 34.6% de los gastos totales del gobierno y un 9% del PIB, lo cual era de una gravedad particular considerando el aumento de las necesidades de defensa. Los resultados de la política salarial quedaron en evidencia al caer los salarios mínimos reales en un 12.9%.<sup>23</sup>

En este contexto, la Junta de gobierno dio a conocer un plan trienal que contemplaba los principales lineamientos de política económica, con el financiamiento externo como el instrumento principal de política.<sup>24</sup> En esa perspectiva se contemplaban las siguientes acciones:

a) Desarrollar los máximos esfuerzos orientados a la captación de recursos externos, haciendo uso de diversas modalidades de financiamiento.

b) Sentar las bases para un sistema centralizado y normalizado para la negociación y administración del crédito y la deuda política externa.

c) Establecer medidas para mejorar la capacidad de ejecución de proyectos con recursos externos en el sector público y evitar la ociosidad y el incremento de los costos por comisiones de compromiso.

d) Crear una programación adecuada del financiamiento externo de acuerdo a prioridades intersectoriales para contribuir a acelerar el periodo de aprobación de préstamos.<sup>25</sup>

La Junta de Gobierno aprobó el programa económico para 1982 que contemplaba medidas para restringir las importaciones no básicas, elevar las tasas de interés para incrementar la captación de ahorro, evitar el incremento de los precios de los productos básicos y fijar el de los salarios en un monto no superior al 10% anual, lo que se realizaría a partir de marzo.<sup>26</sup> Al mismo tiempo, el gobierno había venido desarrollando negociaciones con el FMI y la AID, tendientes a establecer convenios que facilitarían el flujo de recursos financieros externos; con

<sup>23</sup> CEPAL, *op. cit.*, pp. 2 y 21.

<sup>24</sup> Llama la atención que en el mismo momento eu estaba promoviendo una política económica basada también en fuertes inyecciones de capital extranjero en Honduras. Al respecto, ver el capítulo 3 del presente trabajo.

<sup>25</sup> *Inforpress*, 477, Guatemala 21 de enero de 1982, p. 1 a

<sup>26</sup> *Inforpress*, 476, Guatemala 14 de enero de 1982, p. 3 a

el primero se negociaba un préstamo por 85 millones de dólares y con la AID un préstamo por 140 millones de dólares, destinado principalmente a apoyar diversas actividades privadas.<sup>27</sup>

El 1-II-1982 entraron en vigencia nuevas tasas de interés, como respuesta a las negociaciones del gobierno con el FMI, medida ante la cual los grupos industriales y exportadores dieron a conocer su descontento. En cuanto a los incrementos salariales anunciados, estos no se hicieron efectivos presumiblemente a consecuencia de las mismas negociaciones.

Al no haber logrado las reformas sus objetivos a cabalidad, el gobierno se vio expuesto a la crítica de grupos empresariales y populares, lo cual le confirió una gran inestabilidad, expresada tanto en el fortalecimiento de los grupos burgueses opositores como en la agudización de la guerra.

Por su parte, el apoyo norteamericano a las reformas se empezó a manifestar no sólo en el fuerte flujo de recursos destinados al conflicto bélico sino en la asistencia económica. La importancia de esta asistencia fue creciendo hasta transformarse en el principal sostén del proceso reformista. A pesar de que los años 1980 y 1981 trajeron consigo un debilitamiento de la Democracia Cristiana, y 1982 el fortalecimiento de los partidos de derecha, EU estuvo en condiciones de imponer en lo fundamental un continuismo respecto de los primeros años.<sup>28</sup>

### *El gobierno de Unidad Nacional*

Este periodo se extiende desde las elecciones de marzo de 1982 hasta la llegada al gobierno del demócratacristiano Napoleón Duarte. Éste se caracteriza básicamente por el antagonismo entre los restos aún poderosos del antiguo régimen y los grupos burgueses liderados por la Democracia Cristiana y la cúpula de las fuerzas armadas, contando éstos últimos con el apoyo decisivo de EU, pese al conservadurismo antiestatista de la administración Reagan. El nudo del conflicto se desarrolló en torno al proceso de reformas, logrando sus enemigos algunos éxitos al detenerlas y al impedir el inicio de nuevas. Para ero-

<sup>27</sup> *Inforpress*, 477, *op. cit.*

<sup>28</sup> Sobre su significado general ver cap. I.

sionar la base social del movimiento guerrillero se busca consolidar el proceso reformista, a contrapelo del poder de la derecha.

El resultado electoral había sido un significativo traspíe para la DC y para el proyecto que EU había venido delineando. Los grupos políticos derechistas tradicionales obtuvieron una mayoría significativa que los puso en condiciones de nombrar un Presidente, prescindiendo de la DC.<sup>29</sup> No obstante, por presiones de EU, el Presidente elegido, Alvaro Magaña contó con tres vicepresidentes, entre ellos un demócrata cristiano.<sup>30</sup> Pese a estas presiones, Roberto D'Aubuisson fue elegido Presidente de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), quien señaló desde un primer momento su decisión de luchar por detener la reforma agraria y por devolver la banca al sector privado.

### *Continuidad en la política económica restrictiva*

La política de estabilización tuvo rasgos similares a los del final del periodo que recién estudiamos; su originalidad estriba en que se acentuaron sus rasgos restrictivos y en que ella se insertó en un programa global de transformaciones económicas más acorde con la óptica de la administración norteamericana y de los organismos financieros internacionales. Las reformas siguen teniendo el objetivo de ganar la guerra y son adecuadas al modelo orientado a promover las exportaciones.

En mayo de 1982, la ANC decidió suspender el Decreto 207 para el periodo agrícola 1982-1983.<sup>31</sup> Comenzó entonces una larga confrontación de los grupos políticos derechistas de El Salvador con EU que, con la amenaza de no continuar con la asistencia militar y financiera, insistían en consolidar las reformas.<sup>32</sup> Este conflicto afectó, también,

<sup>29</sup> Para los resultados electorales ver *Inforpress*, 487, Guatemala, 1 de abril de 1982, p. 1.

<sup>30</sup> Según algunos analistas, la composición del gobierno fue definida luego de la visita al país del enviado de Reagan, General Vernon Walters. Al respecto ver *Inforpress*, 491, Guatemala, 6 de mayo de 1982, p. 11.

<sup>31</sup> *Inforpress*, 494, Guatemala 27 de mayo de 1982, pp. 1 y ss.

<sup>32</sup> El Congreso norteamericano había reiterado que la continuación de la política reformista de la Democracia Cristiana era "condición *sine qua non*" para el mantenimiento del apoyo estadounidense. Ver al respecto *Inforpress*, 493, Guatemala 20 de mayo de 1982, pp. 12-13.

Frente a esto, los grupos de derecha de El Salvador reaccionaron señalando que el país era objeto de chantaje por parte de EU. Según el FMLN, la eficacia de las presiones norteamericanas estaba asociada a la incapacidad del régimen para hacer frente a la guerra. *Inforpress*, 496, Guatemala, 10 de mayo de 1982, p. 9.

las relaciones de la democracia cristiana con los grupos de derecha en el seno del gobierno de "Unidad Nacional", e incluso involucró al ejército, comprometido con las reformas.<sup>83</sup>

En este marco, el 16-VII-1982 el director del FMI aprobó un crédito de contingencia por 50 millones de dólares y un financiamiento compensatorio por 37 millones de dólares.<sup>84</sup> El crédito de contingencia tenía una duración de un año y no establecía objetivos respecto de la magnitud máxima del déficit fiscal como proporción del PIB. Preveía, en cambio, reducir en un 10% los gastos del gobierno y "crear" o modificar algunos impuestos, introduciendo un nuevo tributo sobre las ventas y revisando los impuestos selectivos de consumo. En relación con los activos netos del Banco Central, se recomendaba una limitada gestión de la demanda. Se preveía una distribución más equilibrada de los créditos para el sector público y privado. Respecto de la política de precios y del tipo de interés se recomendaba una mayor racionalización. Finalmente, se proponían políticas para liberalizar el comercio exterior.<sup>85</sup>

Para entender el significado del convenio es necesario considerar que los salarios estaban congelados y el desempleo alcanzaba al 40% de la población salvadoreña.<sup>86</sup> La inflación era alta, en comparación con los niveles históricos, pero los problemas principales radicaban en el alto desempleo, la caída de la producción y el deterioro de los salarios reales, ante los cuales el convenio contemplaba un programa eminentemente restrictivo, agudizado por propuestas liberalizadoras en el ámbito externo y en el monetario.

La congelación de los salarios se prorrogó en principio hasta marzo de 1983, acarreado una caída de los ingresos reales de los trabajadores del 10.5% en 1982.<sup>87</sup> El incremento de la tasa de inflación estuvo asociado con el proceso de devaluación de hecho de la moneda, pro-

<sup>83</sup> Al respecto ver *Inforpress*, 497, Guatemala 16 de junio de 1982, p. 10. Es importante tener en cuenta que la confrontación militar alcanzaba niveles altos de escalamiento, (*ibid.*).

<sup>84</sup> CEPAL, *Notas para el estudio económico de América Latina, 1982 El Salvador*, México 22 de abril de 1983, p. 3.

<sup>85</sup> La información proviene de Bulmer Víctor-Thomas: "The Balance of Payments Crisis and Adjustment Programmes in Central America", London University, septiembre 1985, p. 19. Para una reflexión crítica, aunque excesivamente ideologizada de los convenios ver, Arias Salvador Penate: "El FMI y la política contrainsurgente en El Salvador", INIES, *Cuadernos de Pensamiento Propio*, Serie Ensayos núm. 3, Managua 1983.

<sup>86</sup> Respecto de la situación económica del país a mediados de 1982 ver *Inforpres*, 502, Guatemala 22 de julio de 1982, pp. 8-9.

<sup>87</sup> CEPAL, *op. cit.*, pp. 30-31.

vocado el 9-VIII-1982, cuando el Banco Central de Reservas (BCR) autorizó a los bancos comerciales e hipotecarios para comprar y vender dólares al precio vigente en el mercado negro.<sup>38</sup>

El derrotero global de las medidas descritas resultaba de varios procesos. En primer término, la crisis externa jugaba un papel determinante: el déficit del balance de cuenta corriente parecía que iba a alcanzar niveles similares a los 271 millones de dólares de 1981; la fuga de capitales que había tenido lugar desde 1979 jugaba también un papel no desdeñable.<sup>39</sup> En segundo término, las medidas expresaban el fortalecimiento de grupos empresariales que buscaban en los llamados terceros mercados la salida a los problemas del modelo de sustitución de importaciones, opción fortalecida por el agudo deterioro del mercado interno, producto de la guerra. En tercer lugar, los nuevos lineamientos eran producto del creciente involucramiento de la administración norteamericana que, con las transformaciones estructurales propuestas, pretendía promover una economía dinámica que no requiriese *ad infinitum* su asistencia financiera. En esa perspectiva era básico liberalizar la economía y fomentar las exportaciones, dentro de lo cual la devaluación jugaba un papel estratégico.<sup>40</sup>

Sin embargo, las medidas, en un contexto de guerra civil, eran únicamente viables en tanto llegaran al país los recursos necesarios para financiar, junto con el esfuerzo bélico, las actividades tendientes a ampliar la base social del régimen y a reorientar y reconstruir el aparato productivo. La asistencia financiera de la USAID, del BID y de otras instituciones era, en consecuencia, el complemento vital de la política restrictiva.<sup>41</sup>

<sup>38</sup> De acuerdo con las disposiciones cambiarias, los bancos comerciales e hipotecarios podían comprar a precio de mercado los dólares provenientes de: *a.* Ingresos por exportaciones de productos no tradicionales a países fuera del área centroamericana y Panamá. *b.* Remesas familiares del exterior. *c.* Honorarios y comisiones por servicios personales y otros ingresos de la misma índole. *d.* Cuentas especiales de depósito en moneda extranjera, que vendan los depositantes. *e.* Ventas interbancarias en divisas del mercado paralelo. Al mismo tiempo, los dólares conseguidos en estas condiciones podían ser vendido para las actividades siguientes: *a.* Pagos en divisas autorizados previamente por el departamento de cambios del BCR. *b.* Pago de importaciones de bienes y servicios. *c.* Venta a personas naturales o jurídicas, hasta por \$ 2 000 dólares mensuales para gastos personales (viajes, remesas a estudiantes, etcétera). *Inforpress*, 508, Guatemala 2 de septiembre de 1982, p. 7.

<sup>39</sup> Duarte señaló que, desde septiembre de 1979 habían salido ilegalmente del país divisas por un monto que podía fluctuar entre 700 y 1 000 millones de dólares. *Ibid.*

<sup>40</sup> Para una descripción global de los objetivos norteamericanos en Centroamérica ver el capítulo primero del presente trabajo. Ver también, General Accounting Office, *op. cit.*

<sup>41</sup> Respecto de la asistencia financiera recibida en 1982 y 1983 ver cuadro 5.1.

Producto de las contradicciones entre los objetivos estabilizadores y los efectos de las medidas liberalizadoras, la política experimentó un relativo fracaso expresado en numerosos indicadores. La inflación alcanzó un 13.0% en 1982, un 1.4% más que en el año anterior. El déficit fiscal pasó de un 7.5% del PIB en 1981 a un 8.1% en 1982. El déficit en la balanza comercial alcanzó los 190 millones de dólares, apenas por debajo del déficit del año 1981, y el déficit en cuenta corriente fue de 265 millones de dólares. A pesar del gran flujo de créditos y donaciones, las reservas internacionales volvieron a caer, esta vez en 70 millones de dólares. Finalmente, el PIB decreció en un 6.4%.<sup>42</sup>

### *¿Intervencionismo o liberalización?*

En noviembre de 1982 el gobierno decidió por medio del BCR limitar el mercado paralelo de divisas prohibiendo su comercialización en el mercado libre; los bancos comerciales e hipotecarios fueron los únicos autorizados a cambiar monedas extranjeras. La medida fue justificada aduciendo que el libre cambio de la moneda extranjera favorecía la especulación, la fuga de divisas y las situaciones artificiales de escasez de divisas. Ella era políticamente difícil, ya que contravenía radicalmente las exigencias de la empresa privada, cuyos representantes, al ver en el control de cambios ejercido por la banca central la principal causa de la falta de divisas, solicitaban un mayor liberalismo cambiario. La medida no deja de llamar la atención si se considera que en la administración norteamericana predominaban entonces concepciones conservadoras de claro corte antiestatista. La guerra parece haber tenido un papel central ya que la fuga de divisas y, en general, el desorden imperante en el mercado cambiario dificultaba su conducción política.<sup>43</sup>

Por otra parte, las nuevas medidas incluían una ampliación del mercado no oficial del dólar.<sup>44</sup> Su impacto devaluativo se emparenta-

<sup>42</sup> Las cifras provienen de CEPAL: *El Salvador; principales rasgos de su evolución económica reciente*, Nueva York, 28 de junio de 1984, cuadro 1.

<sup>43</sup> Es importante tener en cuenta que desde hacia más de un mes, el FMLN había lanzado la ofensiva "Héroes y mártires de octubre 1979-1980".

<sup>44</sup> A partir del 10 de noviembre de 1982 deberían ser vendidas al mercado paralelo, es decir a los bancos comerciales e hipotecarios, las divisas provenientes de las siguientes actividades: a. Ingresos de exportaciones hacia y de Panamá, que podrán, además, ser depositados

ba con los vigentes desde agosto de 1982 sobre mercado cambiario, y era un paso más hacia una economía centrada en la exportación extrarregional.

La política económica del año 1983 continuó determinada por el programa restrictivo definido en el convenio con el FMI. El proyecto de presupuesto preveía un recorte del gasto de un 2.5% en relación con el año 1982. Sólo aumentaban los gastos de defensa, que ya por varios años consecutivos presentaban una participación creciente, y de economía; con este último se debía hacer frente a reembolsos de préstamos para obras públicas. El ministro de Hacienda hizo público el propósito de mantener el congelamiento de los salarios, de eliminar obras de infraestructura, y afirmó la necesidad de que los entes autónomos lograran su autofinanciamiento.<sup>45</sup> El presupuesto aprobado mantuvo los lineamientos fundamentales del proyecto.

Pese a que las declaraciones del ministro de Hacienda planteaban como objetivos mantener el nivel de empleo y detener la caída de la producción, era previsible que los recortes iban a tener un impacto depresivo adicional sobre la actividad económica.

Tanto en la ejecución del presupuesto como en la evolución restrictiva de la política gubernamental emergieron pronto los tres pilares de la política económica: la recurrencia creciente al financiamiento externo; la percepción del sector privado como eje para reactivar la economía y la —*last but no least*— consolidación de una política de apertura al mercado internacional.

En relación con el primero, el gobierno recurrió de manera significativa al financiamiento externo como fuente de recursos y la política restrictiva buscó compensarse parcialmente mediante el apoyo externo directo a la actividad económica. Así, en diciembre de 1982, se anunció un crédito del BID por 40 millones de dólares destinados a la

en las Cuentas Especiales de Depósito en Moneda Extranjera (CEDME) *b.* Ingresos de exportaciones a países fuera de Centroamérica, de las empresas que exporten fuera del área más del 25% de su producción. A estas empresas, que también se les permitió mantener sus divisas en CEDME, el BCR asignaba divisas para la importación de bienes y servicios requeridos para la producción. *c.* Ingresos por servicios de maquilado a personas extranjeras de personas naturales o jurídicas, *d.* Ingresos provenientes de transferencias familiares y servicios de representación de casas extranjeras, o divisas percibidas en pago a servicios personales, o provenientes del turismo internacional. De éstas, sólo las transferencias familiares podían ser depositadas en cuentas en moneda extranjera, *Inforpress* 520, Guatemala 25 de noviembre de 1982, pp. 5-6.

<sup>45</sup> *Inforpress*, 522, Guatemala, 9 de diciembre de 1982, pp. 8-9.



rehabilitación industrial.<sup>46</sup> Posteriormente, el mismo BID anunció un crédito de 12.9 millones de dólares destinados al sector agrícola.<sup>47</sup> El gobierno de EU, por su parte, entregó una donación por 39.6 millones de dólares, y un crédito por 30 millones de dólares con un plazo de 40 años, 10 de gracia con un interés de 2% y un 3% para el resto.<sup>48</sup> En mayo de 1983 se anunciaron 2 nuevas donaciones de la AID, una de 11 millones de dólares, para obras de infraestructura y otra de 42.4 millones de dólares, para el sector privado destinado a la compra en EU de materia prima, productos intermedios, repuestos y bienes de capital.<sup>49</sup> En junio se dieron a conocer los siguientes desembolsos: de la USAID, 23.9 millones de dólares para la Reforma Agraria y 9 millones de dólares para programas de salud. De otras agencias norteamericanas, una donación de leche en polvo por 16.7 millones y 7.2 millones de dólares para importar granos básicos. El BID por su parte, anunció un crédito de 16 millones de dólares para programas de desarrollo ganadero y sanidad animal. El FMI entregó 18 millones de dólares como refuerzo a la balanza de pagos. Completaba la lista un crédito de Colombia por 5 millones de dólares para la importación de granos básicos y de Argentina por 15 millones de dólares para financiar importaciones del sector privado desde ese país.<sup>50</sup>

Los otros dos pilares de la política económica estaban estrechamente ligados entre sí, y con el anteriormente descrito. En efecto, por la guerra y la fuga de capitales, reactivar el sector privado era sólo posible con un fuerte flujo de recursos externos. Al mismo tiempo, estos debían canalizarse de acuerdo con consideraciones estratégicas o con los lineamientos del nuevo estilo de desarrollo.

<sup>46</sup> El crédito se utilizaría en la adquisición de materias primas, productos semielaborados, repuestos, equipo y maquinaria. *Inforpress*, 521 Guatemala 2 de diciembre de 1982, p. 3.

<sup>47</sup> El crédito otorgado en condiciones concensionarias (plazo 40 años, con 10 de gracia con una tasa de interés de 1% y el resto de 2%) sería utilizado para mejorar la productividad de los cultivos básicos, *Inforpress*, 522, *op. cit.*

<sup>48</sup> La donación señalada aumentaba la cifra de donaciones a 160 millones de dólares y serían utilizados para la importación de materias primas, productos intermedios, repuestos, insumos agrícolas y bienes de capital para el sector privado. El préstamo estaba destinado para la adquisición de harina de trigo y maíz. El producto de la venta de esa mercadería se destinó al incremento de la producción agrícola, *Inforpress*, 524, Guatemala, 6 de enero de 1982, pp. 3.

<sup>49</sup> *Inforpress*, 544, Guatemala, 2 de junio de 1983, p. 10.

<sup>50</sup> Con el préstamo señalado, EU había entregado una ayuda total de 76.4 millones de dólares para la reforma agraria desde junio de 1980. El desembolso del FMI había sido posible por la aprobación de la nueva tabla del impuesto del timbre. (*Inforpress*, 547, Guatemala 23 de junio de 1983, pp. 12-13). El papel decisivo que le cupo a la asistencia

Sin embargo, el crecimiento de las exportaciones tenía como escollo en el corto plazo la recesión económica internacional y la desconfianza de los empresarios, quienes no estaban dispuestos a realizar las inversiones necesarias y utilizaban, además, los recursos externos para expatriar capitales. Este comportamiento hacía tensas las relaciones entre el Estado, en particular la Fuerza Armada, y los grupos empresariales, dificultando el traspaso al sector privado de la responsabilidad de la reactivación y del control de los recursos externos.

Por otra parte, las labores de contrainsurgencia y la guerra absorbían parte importante de los capitales provenientes de EU y obligaban a incrementar la carga tributaria, abriendo un nuevo ámbito de enfrentamiento entre el Estado, preocupado primordialmente por ganar la guerra, y el sector privado preocupado por la ganancia más inmediata. Estas dificultades se vinieron a sumar a los conflictos en torno a las reformas y al grado adecuado de intervencionismo estatal.

En enero de 1983 se constituyó el Comité de Reactivación Económica Nacional (CREN), con representantes del gobierno y del sector privado. Este organismo asesor debía centrar su atención en el impulso de las exportaciones no tradicionales. Pese a que tal iniciativa fue considerada positiva por la empresa privada, los cafetaleros manifestaron su protesta por el escaso apoyo del gobierno al sector que generaba el 50% de las divisas y se encontraba en una grave crisis. Los bajos precios del producto en el mercado internacional y la guerra constituían el trasfondo de las dificultades del café; para los cafetaleros el conflicto tenía como núcleo fundamental la excesiva ingerencia estatal por medio del INCAFE. Para el gobierno su actitud general,

financiera externa en el primer año del gobierno de la Unidad Nacional queda en evidencia en las siguientes cifras que entregó el Ministerio de Planificación:

*El Salvador: financiamiento externo julio 1962 — junio 1983*  
(millones de dólares)

<i>Fuente</i>	<i>Monto</i>
USAID	274.0
BID	118.8
FMI	80.0
Banca privada internacional	55.2
Total	528.0

*Inforpress 561, Guatemala 29 de septiembre de 1983, p. 15.*

favorable a privatizar el comercio exterior, chocaba con la necesidad de impedir la fuga de divisas. En consecuencia, no resulta extraño que los anuncios del BCR de nuevos créditos para el café y el algodón fueran respondidos por la Asociación Cafetalera Salvadoreña con una propuesta para poner bajo control privado INCAFE.<sup>61</sup>

Junto con lo anterior, el BCR anunció el establecimiento de un Fondo de Recuperación Industrial de 50 millones de dólares, cuyos recursos estaban destinados prioritariamente a financiar importaciones de insumos, repuestos y equipos de empresas privadas cuyas exportaciones no tradicionales alcanzaran al menos un 10% de su producción.<sup>62</sup> Pese a todo, la empresa privada continuó exigiendo mayores facilidades crediticias, nuevas exenciones fiscales y la revocación de las reformas.

En el seno del gobierno existía una actitud favorable a reprivatizar parcialmente la banca<sup>63</sup> pero las otras peticiones eran rechazadas. Éste propuso un programa de reducción adicional de gastos públicos y una Ley Fiscal de Emergencia, al mismo tiempo estaba en estudio un proyecto de ley temporal de impuesto a la exportación de café a países no miembros del convenio internacional del grano.<sup>64</sup> Por la oposición

<sup>61</sup> Las 4 líneas de crédito estaban destinadas al pago de créditos de avío de la cosecha 1982-1983, al redescuento de créditos de avío para las cosechas 1983-1984, al financiamiento de pagos pendientes y para la adquisición de material técnico y pago de mano obra para el combate de la roya. La propuesta de reestructuración de INCAFE estaba destinada a asegurar al sector privado una mayoría en la Junta de Gobernadores y en la Junta Directiva de la institución, *Inforpress*, 531, Guatemala 24 de enero de 1983, pp. 14-15. Posteriormente y debido al alto gasto de divisas en la importación de alimentos, el BCR decidió abrir una línea de créditos destinados a promover la producción de hortalizas y otros cultivos. Si bien los representantes gremiales de los cultivos de exportación (café, algodón y caña de azúcar) no combatían abiertamente estas políticas, si insistían en hacer prioritario el apoyo crediticio a estas actividades. En ese contexto, ACES presentó un programa global que contemplaba el incremento del crédito para el sector, la reducción de los intereses, el mejoramiento de la comercialización para buscar precios, disminución de los salarios en el sector, la liberación de la industrialización y comercialización del café del monopolio estatal, el traspaso de las divisas provenientes de la venta del café al mercado libre y la eliminación del impuesto de exportación al café que llegaba hasta un 30% del precio FOB de exportación. *Inforpress*, 539, Guatemala 28 de abril de 1983, pp. 6-7.

<sup>62</sup> *Inforpress*, 532, Guatemala 3 de marzo de 1983, p. 10.

<sup>63</sup> Se proponía privatizar el 49% de las acciones, siendo un 20% colocable entre los empleados de las instituciones y un 29% accesible a inversionistas particulares, *Inforpress*, 536, Guatemala 7 de abril de 1983, p. 12.

<sup>64</sup> En el proyecto de ley de Emergencia Fiscal se preveía una vigencia que terminaba el 31 de diciembre de 1983 e incluía aumentos en los impuestos sobre bebidas alcohólicas, en el de timbres (150%), pasajes aéreos y otros. El impuesto al café prevía una tasa de 10% sobre lo que superara el precio de 65 dólares el quintal, *Ibid.*

del sector privado, la reforma tributaria fue aprobada sólo parcialmente. En efecto, con la abstención de ARENA, fue aprobado sólo uno de los impuestos propuestos: el de timbres fiscales y papel sellado incrementado finalmente en un 3%.<sup>55</sup>

El abundante flujo de divisas hacia el país permitió a las autoridades, a principios de septiembre, dejar sin efecto el Decreto 343 de noviembre de 1950 que prohibía importar bienes suntuarios; se pretendía así incrementar los ingresos fiscales y además se podía interpretar como un paso más hacia la liberalización del sector externo.

A finales de 1983 y primeros meses de 1984, se dio un recrudecimiento de la guerra y se entró de lleno en el proceso electoral, mientras la política restrictiva no tenía éxito respecto de sus objetivos explícitos. El Índice de Precios al Consumidor pasa de 13.4% en 1982 a 14.8% en 1983. El déficit fiscal, pese a la reforma tributaria, crece explosivamente, de representar un 7.9% del PIB en 1982, pasa a un 15.1% en 1983, como resultado del creciente gasto militar. El déficit en la balanza comercial presenta una leve caída, manteniendo aún un nivel alto (151 millones de dólares). El fuerte ingreso de capitales por sí mismo resultó aparentemente insuficiente para evitar la caída del PIB por quinto año consecutivo, aunque el ritmo de deterioro es más lento (—0.7%).

El flujo de divisas y su uso como apoyo al sector privado resultó también insuficiente para apaciguar las quejas empresariales, hecho que no deja de ser llamativo por el gran flujo de capitales; según cifras de la AM, en 1983 la ayuda económica alcanzó una cifra de 634 millones de dólares, 117.7 millones más que en el año anterior y la ayuda militar la suma de 162 millones de dólares.<sup>56</sup>

Dos elementos ayudan a explicar esta aparente paradoja; en primer lugar, el destino de los recursos parece no haber sido exactamente el señalado, que calculaba un 79.6% para asistencia económica y sólo un 20% restante para ayuda militar. Por el contrario, un estudio de congresistas norteamericanos afirmó que la distribución había sido radicalmente distinta: el 77.6% destinado directa o indirectamente a la guerra, y únicamente el 22.4% restante como asistencia económica.<sup>57</sup>

<sup>55</sup> *Inforpress*, Guatemala, 9 de junio de 1983, p. 4.

<sup>56</sup> Estas cifras provienen de *Inforpress*, 580, Guatemala 23 de febrero de 1984, p. 3.

<sup>57</sup> Para una síntesis del estudio ver *Inforpress*, 639, Guatemala 9 de mayo de 1985, p. 2. Las cifras globales difieren ya que las informaciones anteriores corresponden al año calendario 1983, mientras que éstas al año fiscal norteamericano (octubre a octubre).

Por otra parte es necesario considerar las continuas acusaciones de que la asistencia económica había facilitado la fuga de divisas.<sup>58</sup>

Pese al triunfo de las agrupaciones derechistas en las elecciones de 1982, aunque no se iniciaron nuevas reformas, las de 1980 se habían ido consolidando, a lo que contribuyeron las presiones del Congreso norteamericano.

El impacto de la presencia norteamericana era más profundo; no sólo la necesidad de la asistencia financiera norteamericana para ganar la guerra era evidente sino que, además, el triunfo de Duarte en 1984 y el triunfo de su partido en 1985 manifestaban que poco a poco habían ido cambiando los representantes políticos del sector privado. Al mismo tiempo, se hacía ya perceptible un desplazamiento de las organizaciones empresariales tradicionales por nuevas, en lo cual la AID no era exactamente inocente.<sup>59</sup>

#### 4 LA ADMINISTRACIÓN DE NAPOLEÓN DUARTE

El 11 de mayo de 1984, el Consejo Central de Elecciones declaró presidente electo, después de la segunda ronda electoral, a Napoleón Duarte, con un 53.6% de los votos válidos. Éste había contado con un fuerte apoyo norteamericano en su campaña.

El nuevo gobierno tenía como perspectiva reactivar la economía en el marco de la guerra con apoyo norteamericano.<sup>60</sup> La estrategia alternativa consistente en lograr la paz como punto de partida de la recuperación económica, era rechazada.

El periodo abierto con la toma de posesión de Duarte presenta características disímiles a las ya estudiadas. El conflicto entre la DC y las organizaciones empresariales tradicionales continuó y aumentó su virulencia. Por otra parte, las formas de organización y presión en el seno del sistema político de los sectores populares les permitió una defensa más efectiva de sus intereses. El agudo antagonismo entre los di-

<sup>58</sup> Estudios de entidades estadounidenses parecen confirmar empíricamente estas opiniones, al respecto ver *Inforpress*, 584, Guatemala 22 de marzo de 1984.

<sup>59</sup> Al respecto ver el trabajo de Crosby, Benjamín, *op. cit.*, pp. 26-31.

<sup>60</sup> En relación con las denuncias del involucramiento de diversas agencias norteamericanas en la campaña electoral salvadoreña, ver *Inforpress*, 591, Guatemala 17 de mayo de 1984, pp. 8-9. Sobre el viaje del nuevo presidente a EU ver *Inforpress*, 592 Guatemala, 24 de mayo de 1984, pp. 13-14.

versos grupos sociales y de éstos en relación con el gobierno tiene como telón de fondo la fuerte presencia norteamericana, interesada por una solución militar. A su vez, el gasto de guerra requería de una política económica que encuentra la oposición generalizada de la población. Estaba en el orden del día definir el tipo de sociedad y economía que demandaban los diferentes grupos sociales salvadoreños para su país. En consecuencia, la polémica respecto de la política de estabilización y de ajuste estructural se entrecruza y entremezcla en el contexto de una crisis prolongada, con el debate en torno a diferentes proyectos sociales globales.

### *Conflicto social, opciones programáticas e IMPASSE político*

A los pocos días de haber asumido el poder, Duarte anunció el decurso de una política de austeridad. El 25 de junio de 1984 señaló que para ese año se esperaba un déficit de 800 millones de colones, de los cuales sólo era posible financiar 400 millones con recursos externos y emisión de bonos y la consecuente imposibilidad del Estado para impulsar obras durante el año. Pese a ello, se esperaba un crecimiento económico del 3%, gracias a las donaciones y otras ayudas.<sup>61</sup>

La importancia asignada a la ayuda externa dejaba en evidencia que la nueva administración deseaba contar con una fuerte asistencia financiera norteamericana. En este contexto la USAID dio a conocer su programa económico para El Salvador, en un documento titulado *Policy Paper for the GOES*, cuyo primer borrador fue terminado el 15 de mayo de 1984.<sup>62</sup> Éste proponía como objetivos reactivar y estabilizar la economía y medidas para la recuperación del sector productivo. En relación con lo primero, proponía una tasa de crecimiento del PIB del 3% en 1984 y 1985. Para ello se consideraba necesario obtener un financiamiento capaz de cubrir el déficit en la balanza de pagos, que según algunas proyecciones alcanzaría los 290 millones de dólares, también contemplaba asignar crédito y asistencia técnica a las empresas peque-

<sup>61</sup> *Inforpress*, 598, Guatemala, 5 de julio de 1984, p. 6.

<sup>62</sup> La información respecto del plan de la AM que sigue proviene de Hernán Rosa Chávez y José Roberto Suay Orellana: "Estados Unidos y Centroamérica en la década de los 80: en busca de un marco de interpretación global", Tesis para optar al grado de Licenciado en Economía, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, San Salvador, diciembre de 1985, pp. 62-69.

ñas, restaurar los servicios públicos y continuar el programa de alimentos mientras el país tuviese la capacidad para importarlos. Al mismo tiempo consideraba medidas, entre la que destacan:

- a) Traslado gradual de la conversión de divisas al mercado paralelo o, en su defecto, devaluación del tipo de cambio.
- b) Renegociar la deuda del sector agrícola reformado y de las principales actividades de exportación (café, algodón y camarón).
- c) Reducir el déficit fiscal impulsando el autofinanciamiento para los entes autónomos.
- d) Acordar un nuevo convenio con el FMI, como apoyo al programa de estabilización y al logro de créditos en la banca internacional.
- e) Cumplimiento de los pagos compensatorios a los propietarios por la reforma agraria.

En el programa de recuperación del sector productivo de la AID se proponía recuperar, en el plazo más breve posible, los niveles de productividad agrícola de los años 1978-1979 para alcanzar una tasa de crecimiento anual sectorial del 4%. Para ello, se sugería entregar títulos de propiedad en el sector reformado, asistir crediticia y técnicamente al mismo e impulsar un amplio programa de mejoramiento tecnológico. Todas estas actividades debían promover el desarrollo de las exportaciones no tradicionales a terceros mercados y la diversificación de la producción agrícola; se veía la necesidad de mejoras institucionales y jurídicas para atraer la inversión extranjera y la restauración de los servicios públicos.

Poco después, en julio de 1984, el Ministerio de Planificación dio a conocer el "Programa de Reactivación Económica" que según Rosa y Suay, enfatizaba:

Generalización del incremento salarial en el sector público a fin de aumentar la capacidad de compra e incentivar la demanda; otorgamiento de financiamiento selectivo al sector productivo en donde se prioricen proyectos generadores de empleo, absorbedores de materia prima nacional y formadores de capital fijo; asignación de divisas en base a criterios que privilegien la generación de empleo, la producción de bienes para el mercado externo y el abastecimiento de bienes básicos de consumo interno; control del déficit

fiscal... control de precios de los bienes y servicios de consumo básico.<sup>63</sup>

En la propuesta de MIPLAN destaca la mayor preocupación por el mercado interno, la presencia de criterios selectivos para otorgar financiamiento y divisas y un control de precios, medidas todas que comparten una visión intervencionista de la actividad estatal. Las ópticas de la AID y de MIPLAN revelaban preocupaciones distintas. Para la USAID, era importante cumplir con los objetivos contrainsurgentes, de ahí su interés por consolidar la reforma agraria. No obstante, le asignaba igual importancia a reorientar la economía hacia la exportación para que El Salvador pudiera prescindir a largo plazo de la asistencia financiera norteamericana.<sup>64</sup>

Para el gobierno era importante fortalecer los vínculos con su base electoral, de ahí la preocupación por los incrementos salariales y el control de precios. Para entender cabalmente las propuestas del gobierno de la DC, parece ser también importante evaluar la hipótesis de que en ese partido han seguido teniendo influencia viejas ideas desarrollistas, que le asignan al Estado un papel central en la actividad económica y al mercado interno un lugar significativo. Las diferencias de criterio salieron a flote en la resistencia gubernamental a devaluar abiertamente y en general en relación con el grado de liberación económica.

Sin embargo, existía acuerdo sobre el papel de la asistencia financiera externa, que seguía fluyendo abundantemente. En julio de 1984 el BID aprobó un crédito de 60 millones de dólares para rehabilitación industrial. El crédito debía ser administrado por el BCR y canalizado por los bancos comerciales para importar insumos, repuestos y modernizar líneas de producción.<sup>65</sup> En agosto la misma institución aprobó un crédito de 40.5 millones, de dólares destinado al sector agropecuario. El programa, complementado con 5 millones de dólares del Fondo Internacional para el Desarrollo y además 5 millones de dólares del Banco de Fomento Agropecuario, estaba destinado a financiar pequeños y medianos productores agrícolas y ganaderos.<sup>66</sup> En el mismo mes

<sup>63</sup> *Ibid.*, pp. 71 y ss.

<sup>64</sup> Estas preocupaciones han sido manifestadas en forma reiterada. Al respecto ver el capítulo primero del presente trabajo y el trabajo de GAO, *op. cit.*

<sup>65</sup> Al respecto ver *Inforpress*, 604, Guatemala, 16 de agosto de 1984, pp. 12-13.

<sup>66</sup> Los objetivos del programa eran: recuperar e incrementar los niveles de producción y



el Congreso norteamericano aprobó una ayuda suplementaria de 70 millones de dólares. En total durante el año fiscal 1984, El Salvador recibió de EU,<sup>67</sup> una asistencia financiera de 531 millones de dólares.

Esta evolución fue decisiva para el comportamiento de la economía en 1984. En efecto, por primera vez desde 1979 el PIB experimentó una variación positiva al incrementarse en un 1.5%, aunque era considerablemente inferior a las expectativas de mediados del año. El déficit fiscal experimentó una caída considerable al constituir sólo un 8.5% del PIB, evolución producto de haber reducido los gastos totales del gobierno en un 10.1% e incrementado los ingresos en un 19.3%.<sup>68</sup> Por su parte, las importaciones crecieron en un 8.3% en relación con el año anterior. Las exportaciones experimentaron sólo un crecimiento de 3.4%, debido principalmente a la contracción del cultivo de café y algodón, que contrarrestó el impacto del mejoramiento del 13% en los términos del intercambio.<sup>69</sup> En consecuencia, el déficit comercial pasó, según la CEPAL, de 151 millones de dólares en 1983 a 263 millones de dólares en 1984. El IPC disminuyó su ritmo de crecimiento alcanzando un 13.1%. En este contexto, es plausible suponer que hubo un deterioro adicional de los salarios reales.<sup>70</sup> Del presupuesto del Estado, un promedio cercano al 50% se destinó al gasto militar.

Esta situación explica que la reactivación económica haya sido tan débil, pese al flujo de recursos y hace evidentes las dificultades para impulsar políticas redistributivas.<sup>71</sup> El análisis económico mostró lo precario de la recuperación de 1984, que estuvo muy lejos de detener el

de productividad de las explotaciones agropecuarias tradicionales; profundizar la tecnificación de la producción, procesamiento y comercialización de los cultivos alimenticios y de los derivados de la ganadería; aumentar y racionalizar los servicios de apoyo a la producción y mejorar la distribución del ingreso. Según estimaciones, el programa favorecería a 28 700 productores. *Inforpress*, 607, Guatemala, 6 de septiembre de 1984, p. 9.

<sup>67</sup> En relación con la asistencia suplementaria, ver *Inforpress*, 605, Guatemala, 23 de agosto de 1984, p. 3. Respecto a la ayuda total ver *Inforpress*, Guatemala, 9 de mayo de 1985, p. 2.

<sup>68</sup> CEPAL: "Rasgos generales de la evolución reciente de la economía de El Salvador", en *Inforpress*, 639, Guatemala, 9 de mayo de 1985, separata.

<sup>69</sup> CEPAL: "Rasgos generales de la evolución reciente de la economía de El Salvador", en externa: crisis y ajuste", Informe 1985, pp. 274 y ss.

<sup>70</sup> Al menos ese es el caso de los salarios mínimos reales de los trabajadores agropecuarios, que habrían caído en un 10.4%, CEPAL, *op. cit.* Según informaciones de la CEPAL, las importaciones pasaron de 891 millones de dólares en 1983 a 938 en 1984. Las exportaciones por su parte pasaron, en el mismo periodo, de 732 a 752 millones. *Inforpress*, 641, Guatemala, 23 de mayo de 1985, p. 8.

<sup>71</sup> Ibisate, Francisco, "Características y resultados de la gestión económica", ECA núms. 439-440, San Salvador, mayo-junio 1985, p. 376.

proceso de deterioro de la economía: el PIB cayó en un 12.2% en el periodo 1981-1984, al igual que el valor agregado de los productos agropecuarios; creció el déficit en la balanza comercial y el endeudamiento externo.<sup>72</sup> El deterioro tuvo tales magnitudes que no permitió aprovechar mejoras coyunturales de los términos del intercambio: El Salvador pasó de ser, en 1978-1979, el quinto exportador mundial de café al décimo, en 1984-1985.<sup>73</sup>

Los conflictos políticos encontraron en el enfrentamiento entre el Ejecutivo y el Poder Legislativo un escenario adicional. Las elecciones legislativas no se habían efectuado en el mismo momento que la elección presidencial; ello permitió inicialmente que la alianza de partidos de derecha tuviera el control en el legislativo y condujo a un relativo estancamiento político.

Las cámaras empresariales pretendían echar atrás las reformas y lograr en general una privatización de la economía, demandas que diferían apreciablemente de los planteamientos de la DC, quien basó entonces su campaña electoral hacia estos grupos en una amplia política crediticia gubernamental.<sup>74</sup> Esta circunstancia parece haber jugado un papel decisivo en el triunfo electoral de la DC que pasó de 24 a 33 lugares en la Asamblea Legislativa, de un total de 60. El reestablecimiento de la unidad de criterios entre ambos poderes facilitó el ejercicio del poder a Napoleón Duarte.<sup>75</sup>

Pese al incremento del poder político institucional del presidente, el año siguiente se caracteriza por la agudización de los conflictos políticos sociales. El alto costo de la prolongada conflagración bélica y las interrogantes sobre los rasgos fundamentales de las modificaciones del sistema económico contribuyeron a este clima. Al asumir sus funciones los nuevos miembros de la Asamblea Legislativa, el gobierno hacía frente a una fuerte movilización de los asalariados en pos de mejoras salariales y a presiones cada vez más violentas de los grupos empresa-

<sup>72</sup> *Ibid.*

<sup>73</sup> López, *op. cit.*, p. 13.

<sup>74</sup> En noviembre, el BCR aprobó los créditos de avío para la caña de azúcar correspondientes a la cosecha 1984-1985, *Inforpress*, 616, Guatemala, 8 noviembre de 1984, p. 9. A fines de enero, el BCR acordó incentivos para créditos agrícolas e industriales, entre los cuales se contaba: reducción de las tasas de interés, reducción de la participación del inversionista en la financiación de los proyectos industriales y ampliación de los plazos para los créditos destinados a la adquisición de maquinaria y equipo. *Inforpress*, 627, Guatemala, 7 de febrero de 1985, p. 15.

<sup>75</sup> *Inforpress*, 638, Guatemala, 2 de mayo de 1985, pp. 11-12.

riales que insistían en mejores condiciones para sus actividades y en impulsar un proceso para privatizar y liberalizar la economía. En este contexto, se elaboraron propuestas globales, dos de cuales nos conviene analizar.

El Ministerio de Planificación dio a conocer un documento titulado "un sendero para la paz", que enfatizaba el desarrollo hacia adentro, la consolidación de las reformas de 1980 y un alto intervencionismo estatal:

El modelo se basa en un desarrollo hacia adentro que impulse la producción agropecuaria e industrial, el consumo, la inversión y el empleo. . . Un elemento importante del modelo es la permanencia, consolidación y efectividad de las reformas estructurales de la economía y la vinculación del sector reformado con el resto de los sectores productivos. . . la participación activa del Estado en la actividad económica y su vinculación con los sectores productivos.<sup>76</sup>

En suma, el programa reafirmaba las orientaciones del documento de julio de 1984.

La propuesta económica del gobierno seguía determinada por el objetivo de ganar la guerra, mostrando una marcada preferencia por el intervencionismo y por una política que, si bien aceptaba la importancia de nuevas exportaciones, consideraba al menos igualmente valiosa la sustitución de importaciones y el mercado interno.

En materia fiscal proponía sustituir el impuesto al timbre por el Impuesto al Valor Agregado (IVA); crear gravámenes al consumo suntuario; eliminar algunas exoneraciones y un impuesto temporal para financiar la guerra. Respecto del gasto, aumentar las erogaciones del Estado en salud, vivienda y educación, estimular a la empresa privada para producir bienes y servicios vía demanda estatal y sin ingerencia directa. Respecto de la política crediticia insistía en tasas activas y pasivas que consideraran la inflación y fomentaran el ahorro. Al mismo tiempo promovía una política relativamente dirigista y selec-

<sup>76</sup> Equipo de investigación y análisis (EIA): "Cuadro comparativo de los modelos económicos en El Salvador", en Galván Bonilla, Guillermo, *El "Paquetazo" del gobierno salvadoreño*. Selección de documentos relacionados con el "paquete económico" y la crisis en El Salvador, enero 1986. CIDES/Centroamérica, mayo de 1986. La información que sigue respecto del documento que analizamos proviene de la misma fuente.

tiva: se quería favorecer a los usuarios de menor capacidad económica, al sector informal de la economía, a los sectores productivos que generaran más empleo y a las empresas que realizaran nuevas inversiones particularmente aquéllas que sustituyeran importaciones o exportaran.

El carácter intervencionista de la política era también evidente en relación con el sector externo: se insistía en mantener un sistema de cambio dual, trasladando cada vez más bienes hacia el mercado paralelo para unificar en el mediano plazo el tipo de cambio. Proponía establecer tarifas arancelarias a todas las importaciones no esenciales y controles cambiarios para canalizar divisas a los sectores prioritarios. El fomento de las exportaciones se debía realizar mediante incentivos y subsidios.

Por su parte, el 19 de diciembre de 1985, FUSADES dio a conocer el documento "La necesidad de un nuevo modelo económico para El Salvador: lineamientos generales de una estrategia", el cual se diferenciaba decididamente de la propuesta gubernamental. Propone claramente reorientar la actividad económica hacia las exportaciones de productos intensivos en fuerza de trabajo barata, considerada la principal ventaja natural del país.<sup>77</sup> No es una propuesta típicamente monetarista, ya que no preconiza un abstencionismo total por parte del Estado. Por el contrario, aunque insiste en la coordinación económica mediante el mercado, le asigna al Estado un papel significativo en la política anticíclica.<sup>78</sup> Se trata más bien de un ideario "ofertista" (*Supply Side Economics*), análogo al predominante en la administración Reagan, la cual por medio de la AID financia a FUSADE. Para esta corriente, el Estado debe liberar recursos, eliminando programas que presuntamente no aportan al esfuerzo productivo, para destinarlos al eje del nuevo modelo: el sector de bienes comercializables. Estas orientaciones se manifiestan claramente en las propuestas de política fiscal y monetaria de FUSADES:

Las esfuerzos en el campo económico por parte del sector público, se conciben dentro de un contexto de patrocinador y garante de la operatividad del mecanismo de precios y de la libre competencia... la política fiscal supone un sector público más eficiente,

<sup>77</sup> FUSADES, "La necesidad de un nuevo modelo económico para El Salvador. Lineamientos generales de una estrategia". El Salvador 1985, p. 36.

<sup>78</sup> Ver, por ejemplo, el ataque contra el activismo anticíclico del Estado en Friedman, Milton, "The role of the monetary policy", *American Economic Review*, marzo 1968.

que apoye los esfuerzos de la iniciativa privada y tenga una menor ingerencia en la actividad productiva del país en general... la política monetaria y crediticia debiera estar fundamentalmente orientada a satisfacer las demandas que plantea la actividad productiva.<sup>79</sup>

Como medidas concretas, FUSADES proponía unificar gradualmente el tipo de cambio, eliminar los controles al comercio exterior para promover la libre competencia externa e interna. En lo crediticio, tasas del ahorro interno y externo. En lo fiscal, reducir el déficit y sanear las finanzas públicas.

Junto con estos planteamientos, existían otras propuestas. El FMLN tenía sugerencias concretas en relación con la fisonomía de la nueva economía que obviamente no eran consideradas en la toma de decisiones. Los grupos burgueses tradicionales, más allá de sus insistentes llamados a privatizar la economía y a eliminar el intervencionismo estatal, no eran capaces de superar sus intereses corporativos inmediatos. Al mismo tiempo, los grupos populares habían podido poco a poco reconstituir sus organizaciones y mediante diversos mecanismos de presión comenzaban a hacer valer sus demandas.

Esta constelación de fuerzas y proyectos va a traer consigo un cierto compás de espera durante la segunda mitad del año 1985, paralelo a una creciente agitación social. En efecto, entre abril y mayo del año señalado, estuvieron en huelga los trabajadores del Instituto de Seguro Social, del sector magisterial, de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) y del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Las principales demandas eran por aumentos salariales, contra la violencia y por la ampliación de ciertos beneficios sociales.<sup>80</sup> En agosto, en un contexto de crecientes protestas laborales, más de 60 organizaciones integradas en la "Coordinadora General de Trabajadores Primero de Mayo" presentaron un pliego de peticiones al Ministerio de Trabajo. Entre las demandas destacaban, el derecho a la libre

<sup>79</sup> FUSADES, *op. cit.*, p. 37. La idea del Estado promotor del desarrollo es o una frase sin mayor contenido o contradictorio con lo señalado más arriba de que "El Estado debe concederle el liderazgo a los sistemas empresariales". En efecto, la idea de "promotor" está asociada a planteamientos que pretenden modificar a través de la programación lo que sería el resultado de la coordinación mercantil.

<sup>80</sup> Ver, *Inforpress*, 640, Guatemala, 16 de mayo de 1985, pp. 5-4. Debido a la falta de atención a sus demandas estos sindicatos, en compañía de algunos otros, organizaron una importante manifestación que culminó en la Asamblea Legislativa. Ver, *Inforpress*, 644, Guatemala, 13 de junio de 1985, pp. 6-7.

sindicalización, aparición de líderes sindicales, alto a la represión, libertad de presos políticos y desmilitarización de los centros de trabajo.<sup>81</sup> En octubre, los trabajadores del Ministerio de Hacienda se declararon en huelga a raíz de la autorización de la Asamblea Legislativa al Poder Ejecutivo para trasladar de una dependencia a otra empleados públicos en igualdad de condiciones, como mecanismo para trasladar trabajadores de lugares con exceso de mano de obra a dependencias con déficit. Los trabajadores consideraban por el contrario, que era un modo de descabezar el movimiento huelguístico.<sup>82</sup> En noviembre, la Sociedad Unión de Carteros y Empleados Postales de El Salvador se declaró en huelga por la detención de uno de sus miembros.<sup>83</sup>

Las demandas laborales, luego de 6 años de caída de los salarios reales, corrían parejas con las presiones de los cafetaleros, algodoneros, ganaderos, comerciantes e industriales, pues el intento gubernamental de ganar su apoyo con una política crediticia activa había sido ineficaz. El principal eje de enfrentamiento de los grupos burgueses tradicionales con el gobierno seguían siendo las reformas de 1980.<sup>84</sup>

La continuación de la guerra, el conflicto político y social y el persistente rechazo de los sectores empresariales a recuperar los niveles históricos de inversión, tuvieron como consecuencia que en 1985 la fuerte asistencia norteamericana nuevamente no se tradujera en un incremento significativo de la producción. Incluso las modestas expectativas del BCR de que el PIB creciera en un 2% no pudieron ser satisfechas, ya que, según cifras preliminares, el incremento alcanzó sólo un 1.5%; el resultado era frustrante sobre todo si se considera que entre 1978 y 1983 el PIB había caído en un 29%. La tasa de inflación alcanzó niveles inéditos al llegar al 22.1% y el desempleo abierto fue estimado en un 35%.<sup>85</sup>

<sup>81</sup> Hasta agosto se contabilizan unos 30 movimientos huelguísticos importantes. Ver, *Inforpress*, 652, Guatemala, 8 de agosto de 1985, pp. 4-5. La principal respuesta gubernamental fue sintetizada por el propio presidente Duarte: "estamos en guerra, tenemos una economía en y para la guerra y todo lo que tenemos que hacer está relacionado con el fenómeno de la guerra" *ibid.*

<sup>82</sup> *Inforpress*, 664, Guatemala, 31 de octubre de 1985, pp. 6-7.

<sup>83</sup> *Inforpress*, 666, Guatemala, 14 de noviembre de 1985, p. 14.

<sup>84</sup> Sobre el conflicto entre el gobierno y las cámaras empresariales ver, *Inforpress*, 645, 651, 653, 657, 660, y 669; del 20 de junio, 1 de agosto, 15 de agosto, 12 de septiembre, 3 de octubre y 5 de diciembre respectivamente.

<sup>85</sup> Las cifras provienen del BCR y están recogidas en *Inforpress*, 677, Guatemala, 13 de febrero de 1986, p. 2-3.

*El gobierno decide salir del IMPASSE*

En este contexto, y en una fase de recrudescimiento de la guerra, el gobierno decidió presentar a la Asamblea Legislativa un amplio paquete de medidas, cuyo objetivo central era “el ordenamiento de los factores económicos, en un programa de estabilización y reactivación”.<sup>86</sup> Del amplio espectro de medidas destacaban las siguientes:

a) La medida más importante era, sin duda, la unificación del tipo de cambio en 5 colones por dólar.

b) En lo fiscal, se introdujo un impuesto temporal a las ganancias extraordinarias de la exportación de café, producto de los altos precios en los mercados internacionales y del ajuste del tipo de cambio. Se anunció un impuesto selectivo al consumo para desestimular el de bienes no esenciales y reducir los problemas de balanza de pagos. Se modificó la Ley del Régimen General de Exenciones para establecer como sujeto de impuestos a las Instituciones Autónomas. Se reformó la Ley de Impuesto sobre la Renta para ampliar el sistema de retención (en la fuente) a contribuyentes no asalariados. Se eximió del pago del impuesto de Papel Sellado y Timbres a los alimentos y medicinas. Finalmente se exoneró de impuestos la importación de *buses*.

c) En lo crediticio, se determinó incrementar las tasas de interés activas y pasivas y ampliar el crédito global del Sistema Bancario al sector privado, de 4836.4 millones de colones en 1985, a 5800 millones en 1986, lo que representa un incremento de un 20%.

d) En lo salarial, se incrementaron salarios mínimos para el campo (54% para los hombres y 75% para las mujeres logrando así la equiparación salarial entre los sexos). Los salarios mínimos para el comercio, la industria y los servicios se incrementaron en un 15% en San Salvador y en 18% en el resto del país. Para el sector público, se aprobó un incremento de 17% para los ingresos de hasta 1500 colones (está incluido el incremento de diciembre de 1985) fijándose, además, el salario mínimo en 500 colones.

e) En relación con los precios, se congelaron los de productos esenciales, incluidos los alquileres menores de 750 colones. Los precios de los derivados del petróleo sufrieron un importante incremento, aumentando el subsidio del diesel.<sup>87</sup>

<sup>86</sup> Programa de estabilización y reactivación económica, en Galván J. Guillermo, *op. cit.*

<sup>87</sup> *Op. cit.*

f) Por medio de un decreto ejecutivo se prohibieron temporalmente las importaciones suntuarias.

No es posible, en el marco del presente trabajo, evaluar rigurosamente el programa de estabilización, por lo que nos limitaremos a realizar algunas reflexiones.<sup>88</sup> Parece importante considerarlo como resultado de múltiples líneas de fuerza.

Existen una serie de medidas que responden a las demandas de EU, expresadas en varios documentos, entre las cuales resalta la devaluación. La elevación de las tasas de interés se ubica también dentro de los objetivos del ya profusamente citado documento de la GAO, en el sentido de impulsar reformas estructurales que hagan viable la autonomía de la economía salvadoreña respecto de la ayuda externa.

Desde el punto de vista de los sectores empresariales exportadores, la unificación del tipo de cambio puede ser evaluada positivamente. Ampliar el crédito total al sector privado se ubica dentro de la perspectiva de lograr la reactivación básicamente a partir del sector privado. No obstante, si se tiene en cuenta que el tipo de cambio oficial tenía uso reducido, la relevancia de la medida resulta parcialmente limitada. Por otra parte, el impuesto temporal a las exportaciones de café deja en evidencia el intento de desviar hacia el fisco parte de las ganancias extraordinarias del sector. El incremento del crédito resulta, además, insuficiente si se considera que no es superior al aumento nominal en 1985 y que la inflación de ese año lo elimina en términos reales. A su vez, el incremento de los precios de los combustibles podría tener un impacto significativo en la estructura general de costos de la economía y causar algunas dificultades. Al respecto, conviene distinguir entre los grupos empresariales orientados al mercado externo, para los cuales la devaluación constituye un incremento de los ingresos capaz de absorber el crecimiento de los costos señalados, de los sectores cuyo principal mercado es el nacional. Para estos últimos, el efecto del alza de los combustibles, unido al encarecimiento de los productos importados y a la eventual contracción de las ventas por el probable incremento de los precios producto de la devaluación, puede generar consecuencias negativas. Desde el punto de vista del comercio, la pro-

<sup>88</sup> Para una evaluación del posible impacto del programa, ver el trabajo, "Viabilidad de las medidas" en *El Salvador-Proceso*, CUDI-UCA año 6, núm. 222, 27 de enero 1986, pp. 3-8. Ver también, "¿Qué es realmente el Programa de Estabilización y Reactivación Económica?", en *Coyuntura Económica*, Boletín del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad de El Salvador, Año 1, núm. 3, enero 1986, pp. 2-15.



hibición de la importación de artículos suntuarios, el impuesto selectivo de consumo y la devaluación afectan las ventas.

La política salarial y de precios está condicionada por la fuerte movilización laboral del año anterior y por el recrudecimiento de la guerra. Las preocupaciones contrainsurgentes de la administración se manifiestan en la diferencia de los porcentajes de incremento salarial entre el campo, zona más afectada por el conflicto bélico, y la ciudad. El congelamiento de los precios de algunos productos básicos responde a una constelación similar. No obstante, estas políticas resultan totalmente insuficientes desde la perspectiva de los trabajadores, al considerar la continua pérdida del poder adquisitivo sufrido por los asalariados en los últimos años y el recrudecimiento de la ya alta inflación, como producto de la unificación cambiaria.

El sector público se ve beneficiado con un fuerte incremento de los ingresos, como efecto de las diversas medidas tributarias. Esto expresa las necesidades propias de la prioridad del gasto en defensa y de la pretensión de lograr la estabilidad y la reactivación en el marco de la guerra. No obstante, es importante insistir en la debilidad de las medidas para cumplir esas metas si consideramos que la unificación cambiaria, al elevar el valor en colones del servicio de la deuda, puede coadyuvar al drenaje de buena parte de los ingresos fiscales adicionales.

Desde el punto de vista de la posible evolución macroeconómica en el año 1986, es probable que la tasa de inflación aumente significativamente. El balance externo puede mejorar por un estancamiento de las importaciones y por aumento del valor de las exportaciones, debido fundamentalmente al mejoramiento de los precios del café. El crecimiento global de la producción no sobrepasará significativamente lo alcanzado en los dos años anteriores, por la reducción del gasto público no militar y por el insuficiente incremento del crédito. Naturalmente los efectos negativos de la guerra seguirán vigentes.

La fuerte y generalizada reacción contra el paquete de medidas constituye un testimonio de la imposibilidad de lograr estabilizar y reactivar efectivamente la economía en el marco de la guerra.<sup>89</sup> El incremento de la organización popular y el consecuente aumento de su poder de negociación salarial hace difícil en el futuro que el gobierno pueda obviar tomar iniciativas decididas para el logro de la paz. Mantener la guerra es la fórmula más eficaz de que disponen los organiz-

<sup>89</sup> Para una visión global y completa de los conflictos generales por la aplicación del programa de estabilización, ver Galván J. Guillermo, *op. cit.*

mos de la oligarquía para seguir obstaculizando el proceso de reformas. La pretensión de ganar la guerra, por una parte, y la necesidad de consolidar las principales reformas de 1980, han conducido al gobierno a una situación de fuerte aislamiento. El apoyo norteamericano y el eventual sostén proporcionado por los grupos beneficiados con las reformas es insuficiente para dar cuenta de los grandes desafíos que enfrenta la sociedad salvadoreña. De no tomarse medidas importantes que abran el paso a la paz y a la efectiva concertación de los grupos mayoritarios de la sociedad, El Salvador seguirá deslizándose hacia el abismo.