

La dolarización en El Salvador

Lecciones y advertencias para la región

CARLOS J. GLOWER

El argumento de la dolarización en Centroamérica y la región latinoamericana ha cobrado nueva vigencia a raíz de la Ley de Integración Monetaria en El Salvador (aprobada en diciembre de 2000), con la cual dicho país tomó la decisión unilateral de utilizar el dólar como medio de pago y como unidad de cuenta. Un inconveniente que se ha enfrentado es que el tema parece ser propulsado por quimeras, careciendo la discusión de bases sólidas, sustentadas en el análisis económico y en su relación con el entorno institucional e histórico de la región o de cada uno de sus países. Más bien, el debate se ha centrado en una comparación de deseos de lo que debería ser el «régimen cambiario ideal», que lo coloca en los planos de lo político y de la política económica. De ahí, el vacío técnico dentro del cual ha girado la discusión de la dolarización, particularmente en El Salvador. No obstante, ha quedado obvio que el tema y su puesta en práctica es de origen político ideológico.

Introducción

Desde un principio cabe señalar que a escala mundial y dentro de circunstancias «normales», solo dos países (exceptuando algunos territorios coloniales) han optado por utilizar el dólar como moneda nacional (Panamá y Liberia). El Salvador se constituye en un tercero. El dólar se usa informalmente, no obstante, en un buen número de países para realizar transacciones. Ello explica el por qué circulan más dólares (moneda) fuera de las fronteras de Estados Unidos que dentro, como sostiene el Tesoro de EEUU.

CARLOS J. GLOWER: economista salvadoreño; Ph.D. de The American University, Washington, D.C.; se ha desempeñado como economista en el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, Cemla (México), Banco Centroamericano de Integración Centroamericana, BCIE (Honduras), y Banco Asiático de Desarrollo, ADB (Filipinas).

Palabras clave: política económica, situación económica, dolarización, El Salvador.

Quienes propugnan la dolarización se muestran proclives a acentuar los supuestos beneficios, haciendo caso omiso de los costos que implicaría. Es decir, plantean el debate en términos brutos y no netos como debería ser. A su vez, los que se oponen a la medida, enfatizan los costos, inclusive los psicológicos (soberanía, etc.), excluyendo los supuestos beneficios. En este contexto, los bandos se encuentran en una especie de péndulo en los extremos, ignorando el análisis costo-beneficio propio del análisis económico¹.

En términos económicos generales, la dolarización no parece una mala idea. Una de las tres características básicas de una moneda («el dinero»), es su capacidad para resguardar su valor. La evidencia empírica señala que el dólar, frente a cualquier moneda latinoamericana, ha sido práctica para mantener su valor². En otras palabras, el utilizar el dólar reduce drásticamente el riesgo cambiario y de mercado, disminuye los costos de transacción por bienes y servicios en el ámbito internacional, y facilita la contabilidad de costos/utilidades a los agentes económicos envueltos en operaciones internacionales. En un mundo globalizante, ello implica un beneficio adicional. A su vez, la reducción de estos riesgos y costos implica que el nivel de la tasa de interés nominal apuntaría a su reducción, y en este sentido se podría estimular la inversión y el crecimiento.

La utilización del dólar como «moneda nacional» también implica adquirir riesgos que no existirían en su ausencia. En particular, así como la dolarización ofrece la eliminación del riesgo cambiario, también elimina la facultad de utilizar el tipo de cambio (real) para evitar o disminuir choques externos, e inclusive la inestabilidad política, característica de nuestros países. Asimismo, la dolarización no permite utilizar el instrumento cambiario nominal para suavizar los desequilibrios en los mercados financieros y particularmente los monetarios.

Desde otro ángulo, lo que se está planteando con la dolarización es que lo que generalmente se conoce como la flexibilidad/arbitrariedad de la política monetaria que ofrece un banco central deja de existir, como también el mismo instituto emisor. Debe añadirse que un banco central también ha llegado a convertirse en prestamista de última instancia en casos de crisis financiera (como también desastres naturales), recurso que desaparece al introducir la dolarización. En el caso de los sistemas financieros de la región centroamericana, caracterizados por su insipiencia y un marco regulador/supervisor pobre, ello implica un riesgo que no puede ser obviado.

1. Para una elaboración de los costos y beneficios, v. Carlos J. Glower: «Sustitución de monedas: Colón versus Dólar» en *Estudios Centroamericanos*, 7/1999, San Salvador, pp. 641-653.

2. El problema de preferir el dólar sobre la moneda nacional no es solo cuestión de cuál de los dos guarda mejor el valor; más bien, es cuestión de protección al depositante bancario en los respectivos países. De qué le sirve a los depositantes tener sus depósitos en dólares, si por falta de una supervisión prudencial, independiente y capaz se puede perder todo.

Un elemento que no se ha tocado mucho dentro de la discusión es el entorno regional. En la actualidad, los países de Centroamérica con la excepción de El Salvador, se encuentran en un diseño de política económica que utiliza el tipo de cambio nominal (la devaluación) para absorber los choques económicos externos e internos. De ello se puede deducir que el «ideal integracionista centroamericano» se desvanecería a menos que los demás países optaran también por el dólar o una moneda única regional.

La dolarización, pues, tiene beneficios y costos. Pero, en el corto plazo predominan los costos y en el largo no puede decirse mucho con relación al beneficio neto. En general, como lo ha demostrado el caso de Argentina (y la Unión Europea), la integración monetaria o dolarización es un proyecto de largo plazo, que implica una serie de condiciones previas y una secuencia de eventos, por lo cual la pronta dolarización no es factible ni deseable en el presente estado actual de la región. De ahí que la dolarización en El Salvador (propuesta por el Poder Ejecutivo y aprobada por la Legislatura en menos de 10 días) u otros países carezca de bases técnicas, remitiéndose únicamente a razones meramente políticas. La decisión de formalizar el uso del dólar es de hecho una medida de política económica que no es de carácter técnico, aunque sus bases o argumentos sí lo sean. En consecuencia, no se puede concluir de antemano que la opción de dolarizar permite establecer el marco institucional monetario más apropiado para país alguno. Eso está aún por verse, en la práctica y en la teoría.

¿Por qué dolarizar?

El tema de la dolarización se presenta como una panacea para los problemas del subdesarrollo. Los países en vías de desarrollo, pero particularmente los de América Latina, han padecido agudamente de inestabilidades monetarias y de la consecuente falta de credibilidad de parte de los mercados e inversionistas internacionales. En este contexto, la cuestión que trata de enfrentar la introducción formal de la dolarización es el problema de inestabilidad económica, y así evitar sus secuelas, que muchos economistas consideran una de las principales causas de la falta de desarrollo económico en los países pobres. La inestabilidad pareciera ser la condición normal, en un momento u otro, en los países en vías de desarrollo. De esta forma, esta medida es concebida como una poción mágica contra lo que se considera como una fuente principal de subdesarrollo y pobreza.

No obstante, ello también implica que los países pobres no son capaces de autogobernarse. Estos países necesitan que sus medios de cambio, unidad de cuenta y resguardos de valor monetarios estén manejados por otros países que sí son capaces de hacerlo, para ellos mismos y para los demás. Desde este ángulo, la dolarización trae a colación diferentes supuestos implícitos, inclusive el supuesto hecho –o necesidad– de que algunos países se encontrarían en mejor posición económica y social si fueran colonias y si sus asuntos monetarios son manejados por otros países.

El tema de la dolarización también viene acompañado de argumentos que sostienen que el mundo globalizante se está dividiendo en tres o cuatro monedas, principalmente el dólar, el euro y el yen. Estos argumentos son un tanto enmarañados. Aun cuando Japón deseara que su moneda se convierta en una moneda regional, la realidad asiática no lo permitiría ya que entre otros, los países de la región no olvidan el imperialismo de la Segunda Guerra Mundial y sus resabios, como también el hecho de que numerosas naciones de ese continente obtuvieron su independencia después de aquella. La generación que gobierna en muchos de los países asiáticos ya había nacido en la recién finalizada época del colonialismo europeo.

Por su parte, el continente europeo comenzó su preparación para la integración monetaria hace casi 50 años, una vez concluida la Segunda Guerra Mundial. Los países que han ingresado a dicha integración lo han hecho después de incontables plebiscitos a escala nacional. Para ingresar a la integración los países interesados tienen que llenar una serie de requisitos como son el apego a los principios democráticos, a las disciplinas fiscales, etc. Asimismo, los países que ingresan tienen derecho a voz y voto en el recién establecido Banco Central Europeo, lo que es natural y democrático. En cambio, los países dolarizados han sacrificado esta prerrogativa y la han donado al país emisor del dólar.

En este contexto, la dolarización se presenta como un fenómeno único sin precedentes. En el caso de Panamá, el dólar ha sido utilizado como moneda desde su creación como país a principios del siglo xx, y después de que EEUU le proporcionara la razón de su separación de Colombia, el Canal de Panamá.

El caso de Ecuador a principios de 2000 también es único. La economía se encontraba descontrolada y carecía de sentido el medir la inflación, y en los últimos años el país había tenido un mayor número de ministros de Economía y Finanzas. El presidente que propuso la dolarización duró unos días luego de su propuesta, siendo depuesto por la misma inestabilidad política que había creado la inestabilidad económica.

En la Argentina se vive una etapa previa a la dolarización, siendo fijado el tipo de cambio por ley, i.e. existe una caja de convertibilidad, desde principios de los años 90. Al igual que Ecuador, el país vivía una inflación incontrollable, que fue amainada con la medida. Sin embargo, una vez introducido el ajuste de la caja de convertibilidad, la economía argentina ha caído en un estancamiento y recesión prolongados, llevándola a negociar en 2000 un paquete financiero con el FMI que supera los 40.000 millones de dólares³.

3. Es importante recordar que a pesar de que la caja de convertibilidad (formalizada) en Argentina lleva en existencia ocho años, los economistas de su autoridad monetaria estiman que llevaría varios años más lograr las condiciones necesarias y suficientes para la dolarización.

En este escenario, el caso de la dolarización salvadoreña parece ser el más interesante, descabellado e irresponsable a la vez.

El caso de El Salvador

El país tiene una larga trayectoria de estabilidad económica, socavada levemente en la década de los 80 por una grave crisis social que desembocó en guerra civil, la cual puede ser considerada como una aberración histórica o una forma específica de ajuste económico y social. No obstante, desde los Acuerdos de Paz firmados en 1992, la economía ha gozado de estabilidad económica y financiera, recuperando su trayectoria estable de la preguerra.

En general, la estabilidad económica en El Salvador ha sido la norma y no la excepción. Así, uno de los mayores beneficios potenciales de la dolarización «forzada», o sea su impacto en las expectativas inflacionarias, en el caso de El Salvador no existe por la relativa estabilidad de precios. Es curioso observar que en este caso la dolarización no ha sido impuesta por las «fuerzas» del mercado, más bien el Gobierno la presentó como casi la única opción para aprovechar la globalización y dejar atrás la pobreza y el subdesarrollo. En El Salvador se puede observar que los depósitos bancarios en dólares no superaban el 15% del total cuando entró en vigencia la ley de dolarización, el 1º de enero de 2001 –al contrario de otros países como Perú, Argentina y Uruguay, en los cuales la proporción sobrepasa el 50%.

En esos países el dólar no solo se utiliza como medio de resguardar valor sino también como medio de pago. Esta última característica del dinero dólar no es común en la vida cotidiana de El Salvador. Así, el proceso de la dolarización local se presenta no como una situación consumada sino como una situación por consumarse. Esta es la gran diferencia entre lo que ocurre en El Salvador y lo que se percibe en la práctica en otros países «dolarizados» de América Latina. Un aspecto que debe ser examinado dentro del problema que presenta la dolarización salvadoreña es que no puede descartarse la posibilidad de que el diseño de la política económica vigente en los años 1992-2000 se encontrara agotado y sin posibilidades de lograr en el mediano plazo los grandes enunciados del Gobierno de crecimiento sostenido y de reducción de la pobreza en la que vive más de la mitad de la población. Así, no se puede rechazar la posibilidad de que existía un callejón sin salida en el diseño de la política económica y un estancamiento económico en la práctica. Se podría sospechar también ante esta situación que la dolarización ha sido una meta implícita en la política económica puesta en práctica en los últimos cinco años⁴.

4. Ante la pobreza que enfrenta la sociedad salvadoreña, la acumulación inusitada de reservas internacionales parecería un tanto irracional (cuadro 2). Pero si se considera que la acumulación de reservas facilita lograr la meta de dolarización, la decisión de acumularlas es menos irrazonable.

Se puede concluir que el problema que enfrenta la dolarización en El Salvador es *sui generis*. No existía crisis fiscal ni financiera (aunque la dolarización podría agudizarlas), la relativa estabilidad macroeconómica era ampliamente reconocida (en 1999 hubo inflación cero), y las reservas internacionales se encontraban en inusitados niveles tanto en términos absolutos como relativos. Posiblemente, un aspecto del «problema» de la dolarización en El Salvador radica en que todavía no existe un consenso nacional con relación a la visión de país que todos los ciudadanos tienen o deberían tener. Ante este vacío, una pequeña elite gubernamental que se presenta como experta y concedora del tema de la dolarización, tomó la decisión sin consultar a la población⁵.

También puede observarse cierta irresponsabilidad en la decisión de dolarizar. Obviamente, el Gobierno ya ha concluido que existen las condiciones necesarias y suficientes para la dolarización; ello es parte integral del problema y de la incertidumbre (interna y externa) con relación al proceso. Es posible que para el Gobierno la dolarización se sustente en un simple hecho. El Ministerio de Relaciones Exteriores estima que desde el comienzo de la guerra en 1980 entre 20% y 25% de la población ha emigrado a otros países, principalmente EEUU. Los emigrados envían remesas, las que han mostrado desde 1991 una tendencia ascendente, como se puede observar en el cuadro 1. Estas remesas han logrado financiar la creciente brecha de la balanza comercial, sosteniendo la estabilidad del tipo de cambio.

El flujo de remesas ha tenido sus virtudes y también sus vicios. El país padece una agudización del «mal holandés»: los precios de los bienes no transables han superado los precios de los bienes transables, creando problemas estructurales que cohiben el crecimiento sostenido de las exportaciones, particularmente las tradicionales. Esta tendencia ha fulminado el modelo impuesto desde los Acuerdos de Paz en 1992, que se basaba en el crecimiento de las exportaciones y la inversión extranjera directa. Cabe decir que El Salvador ha tenido la menor inversión extranjera directa del continente en la última década (cuadro 3). La tendencia se invirtió desde 1998 con la acelerada privatización de las telecomunicaciones, la generación (parcial) y distribución total de energía, y con los fondos de pensiones. Los frutos de las privatizaciones están todavía por percibirse, careciendo de adecuados marcos regulatorios y de reglas claras para combatir los abusos a los consumidores y a la competencia.

No obstante, las remesas han contribuido a que el ingreso nacional supere a la producción nacional en un 10%-15% cada año en la última década. Sin embargo, la necesidad de darle viabilidad al régimen cambiario fijo exigió que el Gobierno mantuviera una economía amarrada y estancada. Las remesas fueron esterilizadas por el entonces existente Banco Central a un rit-

5. En las últimas elecciones presidenciales en 1999, Arena logró superar levemente 50% del total de votos válidos. No obstante, en esas elecciones solo votó 39-40% del electorado habilitado para hacerlo —el porcentaje más bajo en los últimos 20 años.

Cuadro 1

El Salvador. Sector externo
(en millones de dólares)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000*
Balanza comercial	-793	-1,059	-1,113	-1,325	-1,677	-1,433	-1,323	-1,510	-1,516	
Cuenta corriente	-118	-182	-82	-18	-262	-167	96	-83	-242	
Remesas	790	858	864	962	1.061	1.086	1.199	1.338	1.374	1.580
Remesas/ balanza comercial	.99	.81	.77	.72	.65	.75	.90	.88	.91	
Remesas/ PIB	14,20	14,00	12,00	11,80	11,00	10,00	10,20	10,90	11,90	12,00

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador.

*: estimado.

mo acelerado (cuadro 2), contribuyendo a que el país mantuviera uno de los niveles más altos del continente en relación con la tasa de interés real.

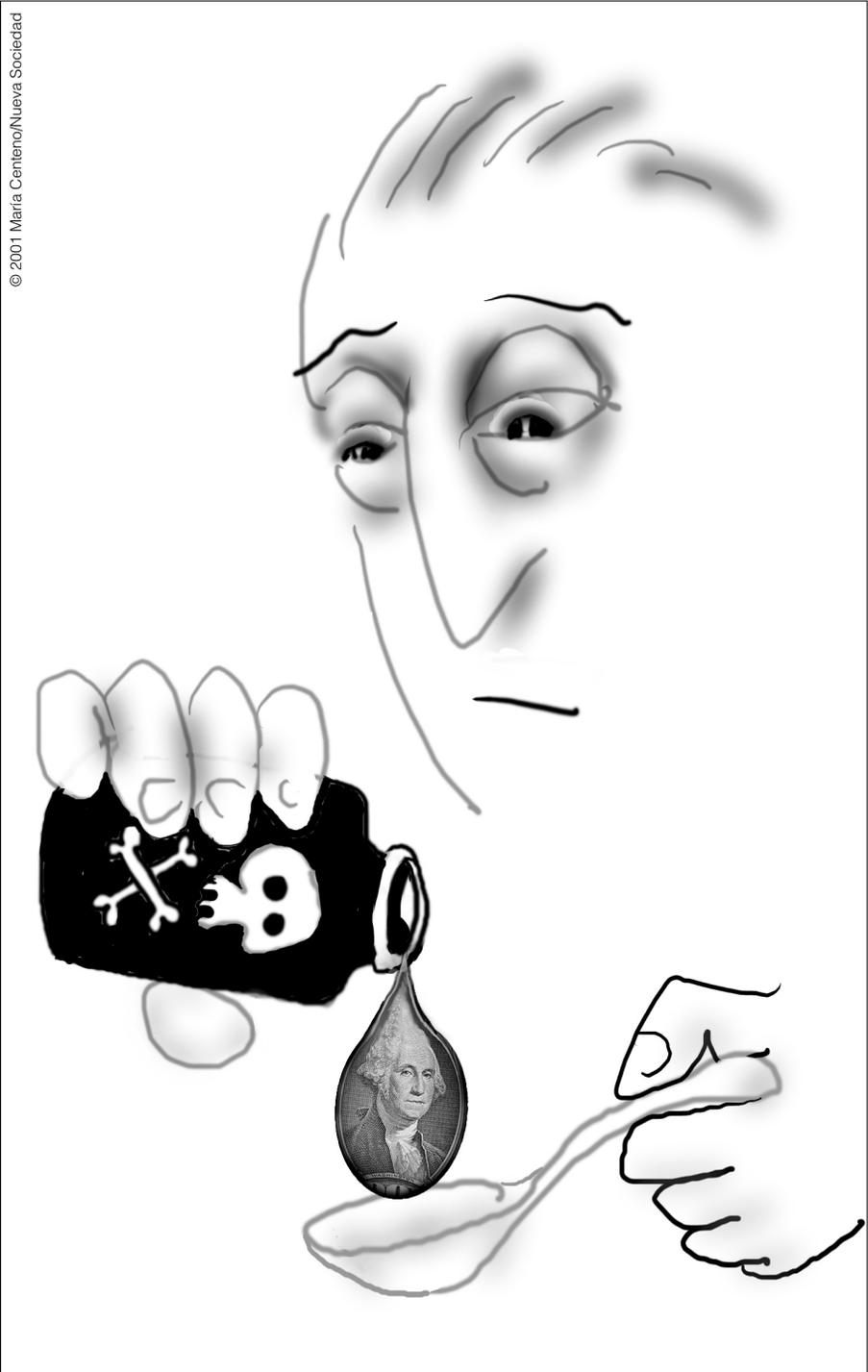
Al presentar la Ley de Integración Monetaria (LIM) en diciembre de 2000, el Gobierno enfatizó que dicho instrumento serviría para escapar del estancamiento en que se ha debatido el país durante los últimos cinco años⁶. Esta fue la primera vez que las autoridades admitieron que se vivía un estancamiento económico. Huelga decir que éste era resultado de la misma política económica que el Gobierno había puesto en práctica durante el último lustro. Lo más interesante fue que se presentó la dolarización como una medida de reactivación económica, siendo de hecho la medida de ajuste más estricta que pueda existir. Para darle viabilidad a la iniciativa se requiere, y el FMI lo advirtió en 1999⁷, que las cuentas fiscales se encuentren sanas y manejables.

El país viene padeciendo una agudización de los problemas fiscales, situándose el déficit en 3,5% con relación al PIB en 2000. La ley de dolarización exige (inconstitucionalmente) que casi 800 millones de deuda de corto plazo (inclusive los certificados de esterilización) del ahora inoperante Banco Central pasen al fisco. También las pensiones públicas, que ya no son financiables por la privatización de las pensiones, añaden otra cantidad similar al gasto público. Así, se espera que para 2001 el déficit alcance 5% del PIB. Esto sucede cuando se requiere que el déficit se reduzca.

6. Cabe mencionar que en 1995 el Gobierno había tratado de introducir la dolarización utilizando al Banco Central como instrumento. El desastre creado fue contenido por medio de una recesión inducida, sin precedentes, de la cual el país todavía no se ha recuperado.

7. Fondo Monetario Internacional: Public Information Notice 99/104, 15/11/1999. Además, un documento preparado por el FMI, y que fue utilizado para impulsar el fallido intento de dolarización en 1995 se titula «El Salvador: Reformas monetarias y prudenciales para la implementación de un patrón dólar».

© 2001 María Centeno/Nueva Sociedad



Uno de los costos potenciales de la dolarización es que como se pierde el instrumento de política monetaria, los «shocks» externos deben ser moderados por ajustes en el nivel de producción y empleo. El Salvador padeció un terremoto 13 días (13 de enero) después de entrar en vigencia la ley de dolarización. Además del terremoto, el país se encuentra postrado, dependiendo de la caridad internacional, por no tener un instrumento de política monetaria y fiscal carente de flexibilidad. Lo que se considera un costo potencial en cualquier proceso de dolarización, en el caso de El Salvador se convirtió en un hecho.

En general, el costo más palpable bajo la dolarización es que el país pierde su autonomía para decidir el rumbo de su política monetaria, ya que la masa monetaria es determinada únicamente por el componente externo (divisas, reservas internacionales, etc.) de la base monetaria⁸. En este sentido, el tipo de cambio nominal, y el margen de maniobra que puede otorgar su flexibilidad, ha sido excluido como instrumento monetario. Conjuntamente, también se pierde la flexibilidad que otorga la variación del tipo de cambio real para atenuar los desequilibrios externos. En general, este costo ha sido denominado comúnmente «el costo de pérdida de soberanía». Aunque este argumento sea esgrimido en términos nacionalistas, sus efectos no son solo potenciales; también son reales como infortunadamente ocurrió con el terremoto.

Para un país como El Salvador, donde se ha mantenido la estabilidad macroeconómica, aunque sin embargo experimenta altos niveles de pobreza, desequilibrios fiscales, exportaciones poco diversificadas y con crecimiento exiguo, dependencia en las remesas y fuga de capital humano, debilidades en la supervisión del sistema financiero, y poca presencia de inversión extranjera, es

inexplicable y hasta metafísico la importancia sobrenatural que se le ha dado a la dolarización. No se puede, con la dolarización, dar credibilidad al sistema, y mucho menos crear las condiciones para un crecimiento robusto y sostenido, con un aspecto relativamente marginal de la economía, como lo es el tipo de cambio. Una de las áreas centrales de la discusión debería ser cómo estimular la inversión extranjera, lograr una mayor eficiencia microeconómica y fortalecer el sistema financiero.⁹

En este contexto, la decisión de dolarizar representa una opción política y no técnica. En particular, una adversidad externa como una reducción del flujo de remesas o un terremoto, se manifestaría sin lugar a dudas en una fuerte desaceleración económica con efectos inmediatos en el nivel de empleo. En el caso de El Salvador, con la tragedia del terremoto, el Gobierno ya pidió la condonación y reestructuración de su deuda externa. Antes del terremoto y de la dolarización, El Salvador poseía uno de los más bajos índices de endeuda-

8. Muchos creen que la autonomía monetaria se perdería al dolarizar la economía. Cabe recalcar que el régimen cambiario fijo, o su formalización en una caja de convertibilidad, también padecen de la misma limitación. Todo régimen cambiario fijo no tiene capacidad para manejar y determinar independientemente la masa monetaria de la economía. Esta queda determinada endógenamente (exclusivamente por la balanza de pagos) y las autoridades monetarias se tienen que acomodar a los flujos financieros. Así, el flujo de las remesas ha causado serios dolores de cabeza a las autoridades, pese a haber aliviado la pobreza en el país.

9. Francisco Molina: «Fábulas y fantasías de la dolarización», inédito.

miento externo en América Latina. Con la dolarización, se están utilizando las reservas internacionales y las garantías de préstamo que ello implica; así, en menos de tres semanas el país se ha convertido de un sujeto de crédito en un caso de caridad internacional, pues no posee los recursos financieros ni los instrumentos de política económica como para hacer frente a la tragedia.

En vista de que los aumentos en las exportaciones no han sido tan importantes como se esperaba (en el corto, mediano y largo plazos) el éxito de la dolarización dependería casi exclusivamente del mantenimiento o aumento del flujo de remesas y la caridad internacional. La experiencia demuestra que se pueden esperar varios años más de remesas, pero si no se logra la reconversión industrial, la dolarización condenaría la economía al estancamiento y en el peor de los casos a profundas recesiones con altos niveles de tasas de interés real (considerando el altísimo riesgo país y los niveles de criminalidad que son de los más altos del continente). Aun cuando la probabilidad de que esto ocurra es mínima, no se puede descartar por el severo costo que ello implica.

Hay que tener claro que la dolarización salvadoreña solo podía ocurrir si las autoridades económicas así lo desearan y optaran por esta alternativa de política económica. En este sentido la dolarización es una especie de experimento económico, ya que no existen antecedentes al respecto en otros países. Ello podría ser el mayor riesgo de haber tomado dicha decisión. La dolarización simple e inmediata no es factible en El Salvador u otro país y se podría considerar hasta una propuesta irresponsable recomendarla en el corto plazo, ignorando los costos reales, inmediatos y potenciales que ello conlleva. Además, para los países pobres y atrasados, deben estimarse los costos inmediatos que representan los cuellos de botella jurídicos e institucionales, generando costos adicionales de carácter social y privado. Así, la «opción» de dolarizar debe ser planteada desde el punto de vista de su factibilidad en el mediano y largo plazos y con una decisión política extra-nacional o regional de conformar un banco central regional en el cual participen con voz y votos todos los países que deseen ingresar a esa *verdadera* integración nacional.

Una medida anunciada: gestación de un abuso

La dolarización en El Salvador, presentada y aprobada como ley de «integración monetaria», carece de un nombre apropiado y no se diga de bases técnicas. Es más, la trayectoria para su aprobación se caracterizó por anomalías y medias verdades, culminando en un proceso que muy poco tiene de democrático. Veamos. En 1994 el gobierno de Armando Calderón Sol, antecesor y colega partidario del actual presidente Francisco Flores, trató de plantear las bases para la introducción del dólar como moneda nacional. El resultado fue desastroso y para el tercer trimestre de 1995 se había disparado el crédito interno por encima de 175% del programa monetario, el endeudamiento privado externo se triplicó, y la inflación se duplicó aumentando a más de 11%. Quedó claro que la introducción de la dolarización había sido mal manejada o que el país no estaba listo para ello. No obstante, sus costos fueron eleva-

dos, inclusive el de la recesión inducida de 1996, en la cual el crecimiento del PIB per cápita fue negativo, como se puede observar en el gráfico. Nótese también en el cuadro 1 que a partir de la recesión de 1996 el ajuste implantado hace que la relación remesas / balanza comercial se incremente. (Datos preliminares para 2000 indican que la trayectoria se ha mantenido.)

Amedrentados por esta lección, los formuladores económicos de los presidentes Calderón Sol y Flores, que son básicamente los mismos, rediseñaron la política económica para lograr el mismo fin de la dolarización. Se instauró una draconiana política restrictiva, persiguiendo la acumulación masiva de reservas internacionales y una inflación inferior a la de EEUU, condiciones *sine qua non* para no desvirtuar el modelo económico puesto en práctica para lograr la dolarización. Como se puede observar en el cuadro 2, el Banco Central aceleró la acumulación de reservas internacionales y la colocación de títulos de liquidez con el único propósito de mantener la estabilidad del tipo de cambio por medio de altas tasas de interés real. Todo ello condujo a una paralización de los sectores agrícolas, industrial y comercial con el costo real que ello representa¹⁰.

El estancamiento inducido tuvo efectos adversos sobre el crecimiento real per cápita (el cual apenas logró igualar el crecimiento de la población en la segunda mitad de la década pasada) y sobre los ingresos fiscales. Como parte de las reformas de principios de los años 90, se introdujo un impuesto al valor agregado (IVA) de 10% (posteriormente incrementado a 13%) que pretendía sustituir las reducciones a las tarifas arancelarias. El lento crecimiento no permitió que aumentaran los ingresos fiscales como se había esperado, creando debilidades y crecientes desequilibrios fiscales

Así, los ingresos extraordinarios de las privatizaciones, iniciadas en 1997, empezaron a utilizarse para financiar los gastos corrientes del Gobierno, en contra del espíritu y la ley que había permitido las mismas privatizaciones. Dichas leyes exponían el compromiso gubernamental de utilizar esos fondos para inversión social. A la fecha se ha utilizado aproximadamente 50% de los mismos para los gastos públicos corrientes. Como si eso fuera poco, en su última sesión, y de madrugada, la Legislatura Nacional cambió en 1997 un artículo de la ley SAFI, la cual había sido introducida unos años antes para hacer más transparentes los asuntos públicos, que le prohibía al Estado flotar su deuda de corto plazo al siguiente año fiscal. Con todo ello se rompió la disciplina fiscal.

En las elecciones de 1997 el partido opositor FMLN (ex-guerrilla) logró aumentar su caudal de representantes en la Legislatura Nacional, casi igua-

10. El Banco Central de Reserva había mantenido su buena reputación desde su creación en 1934. Pero en 1996, para ocultar la gravedad de la recesión se cambiaron los índices de actividad económica. Asimismo, para disfrazar la situación que se manifestaba en la merma de las importaciones de capital (y el costo real y potencial que ello implica), se decidió incluir en ese rubro las importaciones de automóviles.

Cuadro 2

**El Salvador. Acciones del Banco Central
(en millones de dólares)**

	1995	1996	1997	1998	1999
Colocación de títulos	n.d.	102,9	1.063,3	1.330,7	1.942
Reservas internacionales netas	935	1.099	1.462	1.765	1.969

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador.

lando el número del partido oficial (Arena). Por ello se produjeron varios «madrugonazos», uno de ellos ya mencionado. No se puede descartar que el ascenso de esta tendencia política, que logró sobrepasar a Arena en las elecciones legislativas de 2000, explique la precipitada decisión presidencial de dolarizar el país. Así, las elecciones de 1997 le permitieron al FMLN el poder de veto sobre iniciativas y anteproyectos de ley del Gobierno que requieran mayoría calificada, tales como el endeudamiento público (préstamos y emisión de bonos). Un caso especial y triste para los salvadoreños se dio con la aprobación del presupuesto para 1999. Por ley, éste debe ser aprobado antes del 31 de diciembre del año anterior. El presupuesto de 1999 fue aprobado en mayo de ese mismo año, con cinco meses de retraso. El Gobierno alegó que la demora se debía a los argumentos vanos de la oposición, la que a su vez manifestó que el Gobierno lo hacía a propósito: si el presupuesto no es aprobado a tiempo entra en vigencia el del año anterior. En este caso, el presupuesto de 1998 era menor en 7%-9%, conteniendo las presiones fiscales para 1999.

Más interesante fue, sin embargo, la forma como se aprobó el presupuesto de 1999. Dado que este exigía una emisión de bonos de aproximadamente 230 millones de dólares, su aprobación requería una mayoría calificada (2/3 de los legisladores) pero fue autorizado con una mayoría simple en la Asamblea Nacional. El Gobierno adujo que la emisión de bonos no representa una obligación del Estado pues no se sabe si se van a vender o quién los va a comprar¹¹. Lo mismo ocurrió con el presupuesto de 2000. En mayo de ese año, la anterior Corte Suprema de Justicia falló que la aprobación del presupuesto para 1999 había sido autorizada en forma inconstitucional. Además, el presupuesto para 2001 fue aprobado después del terremoto –pero ya existen acusaciones de que diputados oficialistas cambiaron el porcentaje aprobado de deuda flotante de corto plazo, de 40% a 60% del total del presupuesto, suprimiendo aún más la disciplina fiscal. Es con subterfugios, violación de leyes, inclusive de la Constitución, que el Gobierno allanó el camino y la aprobación de la ley de dolarización.

11. Lo más «agudo» de este episodio es que el asesor jurídico presidencial que propuso esta opinión se sienta ahora en la Corte Suprema de Justicia, y fue nombrado por una gremial de juristas como Abogado del Año 2000. Por su parte el actual vicepresidente de la República que desempeña la cátedra de Derecho Mercantil en una universidad local «nunca» fue consultado al respecto o mantuvo silencio.

En este escenario es que el Ejecutivo presenta la Ley de Integración Monetaria (LIM) en noviembre de 2000 para ser aprobada por la legislatura inmediatamente y con fecha de vigencia de 1° de enero de 2001. Por su parte, la actual Corte Suprema ya ha aceptado tres recursos de inconstitucionalidad de dicha ley¹². Las anomalías de la LIM son vastas, comenzando por su nombre. El Gobierno sostiene que se propone una integración monetaria similar a la europea. Sin embargo, nunca ha mencionado que en la integración europea, los miembros forman parte de la dirección del recién creado Banco Central Europeo. A la fecha, el Gobierno de EEUU no ha invitado al de El Salvador a integrarse a la dirección de su Reserva Federal.

Por su parte, la LIM prohíbe al Banco Central de Reserva (BCR) de El Salvador emitir moneda nacional (colones) a partir del 1° de enero de 2001, pese a que el Gobierno sostiene que la ley es de integración y que propugna una bimonetización (colones y dólares). La LIM también exige que todos los bancos cambien su contabilidad al dólar. Así la LIM no solo apunta a que el dólar se convierta en medio de circulación sino que también en unidad de cuenta. Un caso interesante presenta la LIM con relación a un estipulado que permite al ya inocuo BCR a emitir bonos (no se sabe ni para qué) y otro que autoriza la transferencia al fisco de toda la deuda existente del Banco. Obviamente, el Gobierno no entendió el fallo de la Corte Suprema de unos meses antes en el cual se le exigía al Ejecutivo someter a la consideración y aprobación con mayoría calificada de la Asamblea Legislativa de toda medida que aumentara los pasivos del Estado.

Los vaticinios para las próximas elecciones legislativas (2003) y presidenciales (2004) señalan que Arena puede perder en ambas. La LIM parece ser, en este caso, una medida desesperada para no permitirle a la oposición el hacer uso del instrumento de política monetaria. Sin embargo, así como la LIM fue aprobada con mayoría simple, de la misma manera puede ser abrogada. Así es de veleidosa la institucionalidad en un país tropical como El Salvador. La lista de anomalías se podría extender mucho más. No obstante, las que se han señalado son suficientes como para que el lector advierta que la dolarización salvadoreña se fraguó en un ambiente carente de bases democráticas y que ha debilitado la gobernabilidad, sometiendo al país aún más al subdesarrollo. Además, es posible sospechar que la dolarización es una especie de experimento en el que el país es un mero conejillo de indias.

12. Cuando el Gobierno presentó la LIM ante la Asamblea Legislativa, ésta se encontraba en proceso de desaforar a un diputado, ex-vicepresidente de la República, de un partido de derecha no oficial. El tal diputado se había enfrentado a balazos con la policía, hiriendo a un agente, en una madrugada de borrachera. Por lo menos un diputado del partido oficial, ex-director nacional de la policía, había dicho en público que iba a votar por el desafuero. El día de la votación para el desafuero no se lograron los votos; el diputado oficial, ex-director de la policía, se encontraba fuera del país. Los votos del partido del diputado en peligro eran suficientes para lograr la mayoría simple que aprobara la LIM dos días después.

Cuadro 3

El Salvador. Inversión extranjera directa
(en miles de millones de dólares)
(años seleccionados)

Flujos de Inversión Extranjera Directa	1985-1995 1996 1997 1998 1999				Como % de formación bruta de capital				
	Promedio anual				Promedio anual				
El Salvador									
Hacia adentro	0,017	-0,01	0,011	0,872	0,231	2,00	-0,3	0,64	4,00
Hacia afuera	-	0,002	-	-	0,003	-	0,10	-	-
Memorándum:									
Costa Rica									
Hacia adentro	0,171	0,427	0,483	0,559	0,450	14,10	26,40	25,80	24,40
Hacia afuera	0,004	0,006	0,007	0,008	0,007	0,30	0,40	0,40	0,30
Honduras									
Hacia adentro	0,043	0,090	0,128	0,10	0,23	5,8	9,5	10,8	6,4
Hacia afuera	-	0,002	-	-	0,001	-	-0,2	0,10	-0,1

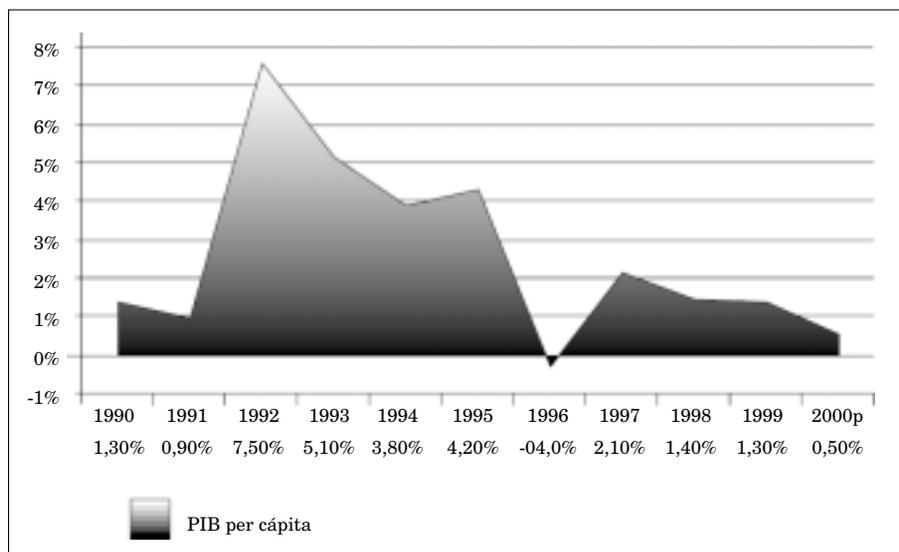
Fuente: Unctad; propio

Lecciones

Una omisión que parece predominar dentro de la discusión sobre la opción de la dolarización es que no se considera la realidad de que el país por «dolarizarse» también tiene relaciones comerciales con países que no se sujetan al patrón dólar. A su vez, el valor del dólar no ha sido inmutable con relación a su propio poder adquisitivo doméstico y a otras monedas tales como el yen o el euro. El dólar se ha mantenido fuerte en los últimos años y no existen razones para creer que esta situación vaya a ser eterna. Cuando el balance gire aparecerán costos adicionales que ahora parecen insignificantes y que ni han sido considerados.

El flujo actual y esperado de remesas puede atenuar los costos de la dolarización en El Salvador. Pero, por ejemplo, a pesar de que Argentina no goza de un flujo sustancial de remesas (transferencias unilaterales privadas), ésta se vio seriamente afectada por la devaluación de la moneda brasileña, que ha inducido fuertes presiones para que el peso argentino se devalúe y peligre su caja de convertibilidad. Esta es una provechosa lección que debería tenerse en mente para el caso salvadoreño, particularmente dentro del entorno centroamericano.

Gráfico

El Salvador: crecimiento PIB per cápita

Como dijo un viejo economista¹³, las falsedades principales que se aducen en contra de los economistas son que no tienen capacidad para ponerse de acuerdo en sus diagnósticos, que expresan lo obvio, y además que dan consejos equivocados. Algunas veces las discrepancias se podrían deber a asimetrías de información, a una ignorancia crasa o a un interés rentista. En el caso de los tomadores de decisiones, las malas políticas se podrían deber a mala asesoría, a falta de visión de país, o a la carencia de un sistema político y democrático de frenos y contrapesos. Sin embargo, se puede considerar, que otra razón muy importante es que en países como El Salvador se toman decisiones equivocadas, que afectan a las grandes mayorías, sin que los responsables estén obligados a rendir cuentas y explicaciones por su gestión.

La propuesta de dolarizar la economía es básicamente un proyecto de rehacer el marco institucional del país. Esto es muy importante y en este sentido es que se ha recalcado el carácter político de la propuesta. Con la dolarización no solo se está hablando de una reforma monetaria, sino también de un paquete de reformas profundas, que involucran el aspecto fiscal, legislativo, laboral, jurídico y hasta los más pedestres, como podría ser el de cambiar los sistemas de computación y contabilidad para acoger el dólar. Se concluye, pues, que la decisión del Gobierno salvadoreño de dolarizar es absolutamente de carácter político y no se debe presentar como una situación técnica inevitable en el corto plazo y que, como el canto de las sirenas, solo tiene beneficios al muy corto y largo plazos, cuando todos estemos muertos.

13. Francisco Molina: ob. cit.