La gestión de la política socioeconómica en El Salvador
Recomendaciones para el próximo gobierno

Roberto Rubio Fabián

Hay que saber aprender de las experiencias del pasado

Dicen que el ser humano es el único animal que cae dos veces en el mismo hoyo. Los “catequistas económicos”, portadores del pensamiento neoliberal predominante, han visto caer sus preceptos en los enormes agujeros de las crisis mexicana y asiática... y todavía parece que seguirán transitando por la misma ruta. En efecto, se sigue tomando como parámetro fundamental de la “salud” de las economías, la robustez de su entorno macroeconómico y la dinámica de crecimiento del PIB, a pesar que esto se ha mostrado totalmente insuficiente para dar cuenta de la compleja realidad de las estructuras económicas. Valga recordar que previo a las crisis mexicana y asiática, el cuadro macroeconómico y el comportamiento del PIB eran “muy saludables”.

A pesar de éstas y otras lecciones, no se avizoran en lo inmediato giros sustantivos en la política económica, no hay signos contundentes que apunten a cambios en la ruta del desarrollo. Ciertamente, después de las medidas tomadas por el FMI para enfrentar la crisis asiática, después de los discursos e interpretaciones adelantadas por los organismos multilaterales respecto a las causas y soluciones de la crisis de los “tigres asiáticos”, después de la ruta tomada por el gobierno mexicano para enfrentar las consecuencias de su crisis del 95, no pareciera que se abrirán a corto plazo nuevas y mejores sendas.

Para los operadores de la política económica mundial, el problema no viene tanto de la naturaleza del camino, ni de la veracidad de su destino, ni de las deficiencias de su diseño; el camino no es el equivocado sino los agentes que lo atraviesan por él: fundamentalmente se trata de la incapacidad de los gobiernos de implementar las políticas, de la debilidad de las instituciones para sostenerlas, de la carencia de condiciones que faciliten la marcha, etc. Así, mientras no se llegue a comprender que los problemas del desarrollo son una combinación de ambos factores (del camino en sí y de los agentes que lo atraviesan por él), seguiremos cayendo en el mismo hoyo, incapaces de recoger las experiencias que nos van mostrando el caminar.
En nuestro país, muchos no sólo no quieren, no son capaces de aprender de las experiencias mundiales sino también de las nacionales: desde el gobierno anterior venimos escuchando de las bondevas cuasi milagrosas del curso de nuestra economía; bondevas que estuvieron a punto de llevarnos al atrevimiento de auto bautizarnos como uno de los “tigres latinoamericanos”. Ello a pesar del deterioro paulatino de importantes estructuras económicas sectoriales, de la afectación constante en la calidad de vida del ciudadano promedio, especialmente de los de menores recursos, de la desaceleración de la actividad económica, y de los todavía manejables pero crecientes problemas de mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, en especial en lo que atañe a las cuentas fiscales y balanza comercial.

Con la difícil situación económica que se presentó a partir de finales de 1995, parecía que el agotamiento del periodo de relativo crecimiento y estabilidad macroeconómica del primer quinquenio de los noventa iba a llamar a la reflexión y al cambio de rumbo de la política económica. Sin embargo, ello no parece haber sucedido. Desde algunas esferas gubernamentales, se sigue insistiendo en la misma peligrosa vía de creer, o hacer creer, que la economía anda bien porque los indicadores macroeconómicos marchan bien. En sintonía con el acontecer mundial, seguimos midiendo en forma excesiva la salud de nuestros pueblos sobre la base de equilibrios de variables macroeconómicas, cierres de modelos económicos, y comportamientos de grandes, pero reducidos y limitados, agregados económicos. No hay duda que esto es importante, y que la política económica del actual gobierno ha tenido significativos logros en este terreno, especialmente en el macromonetario. Pero tampoco hay duda que esto es totalmente insuficiente para generar bienestar y crecimiento robusto, y que no podemos depositar en forma exclusiva la gestión de la política económica en el buen manejo de los agregados macroeconómicos.

Esta forma limitada de gestionar la política económica no sólo nos impide sacar provecho a las lecciones del pasado, sino que también nos dificulta una mejor interpretación de los datos del presente.

**Hay que saber interpretar mejor los datos del presente**

Es perceptible que el cuadro macroeconómico que se presentó durante 1997 es mejor que el que teníamos en 1996: la tasa de crecimiento del PIB se elevó del 2.1% en 96 al 4% en 97; la tasa de inflación fue mucho menor de la esperada, cayendo al 1.9%; se tuvieron saldos positivos en la cuenta corriente y de capital, lo que condujo a un superávit de 362 millones de dólares en la Balanza de Pagos; esto a su vez contribuyó a incrementar las reservas internacionales netas, las cuales alcanzaron casi los 1500 millones de dólares; se aumentó notoriamente el valor de las exportaciones; el déficit fiscal del 1.8% del PIB fue menor al del 2.4% que se tuvo en 1996. Ciertamente son datos que configuran un mejor panorama macroeconómico para el país. Sin embargo, habría que hacer una mejor interpretación de tales resultados, y de la realidad que quieren expresar.

**En primer lugar**, habría que matizar los mismos datos y hacer otra lectura de su realidad:

- **Ciertamente**, la tasa de crecimiento del PIB es mayor que la de 1996, y un 4% no es del todo malo. Pero hay que recordar que estamos comparando la tasa del 97 con la de un año de muy bajo crecimiento como lo fue el 96; por lo que buena parte del crecimiento del 97 es simple
recuperación del pésimo año 96. Por otro lado, otro indicador relevante del crecimiento económico como es el IVAE (Indice de Volumen de la Actividad Económica), en 1997 apenas experimentó una variación del 0.79 respecto a 1996. Estos datos no permiten afirmar que la mayor tasa de crecimiento experimentada en el 97 sea un signo sólido de recuperación económica. A nuestro entender, la dinámica económica se mantiene todavía en el estado de relativo estancamiento en el que entró a partir del segundo quinquenio de los noventa.

A los bajos niveles de inflación experimentados en el 97 contribuyeron, en buena medida, factores relacionados con nuestras relaciones comerciales externas, como el mejoramiento de los términos de intercambio (en especial gracias a la baja en los precios del petróleo y derivados), la reducción de aranceles a la importación de bienes de capital, la continua apreciación del colón. Sin embargo, considerando la conclusión a la que llegamos en el párrafo anterior, es legítimo preguntarse hasta qué punto en los bajos niveles de inflación ha incidido una sensible disminución de la demanda nacional.

Es legítimo preguntarse hasta qué punto en los bajos niveles de inflación ha incidido una sensible disminución de la demanda nacional, producto del relativo estancamiento de la actividad económica. En tal sentido, los sensiblemente bajos niveles de inflación no sólo serían expresión de una virtud sino también de un defecto.

Los datos antes aludidos también expresaban una mejor posición de la economía en cuanto a sus cuentas externas, dado el superávit experimentado en 1997 en la Balanza de Pagos. A pesar de ello, una lectura más detenida de las mismas cifras indica que la posición no es tan sólida como parece. Por un lado, hay que tomar en cuenta que además del incremento de las exportaciones, la mejora de nuestra balanza de pagos se debió al superávit en la cuenta de servicios y transferencias (donde las remesas siguen jugando un rol de primer orden), así como al superávit de la cuenta de capital (donde las entradas de capital por endeudamiento externo, sobre todo público, han sido las determinantes). En otras palabras, buena parte de nuestro superávit en las cuentas externas se encuentra en nuestra dependencia de los flujos externos, y no sólo en la dinámica de nuestra capacidad exportadora.

Por otro lado, la dinámica de las exportaciones, a pesar del dinamismo presentado por las exportaciones no tradicionales a la región, se basó fundamentalmente en la maquila y las exportaciones de café (que juntas representaron más del 60% de las exportaciones totales). Es decir que las exportaciones siguen descansando en actividades de gran variabilidad, como es la inversión nómada de la maquila y los vaivenes en los precios del café dentro del mercado internacional. En consecuencia, tampoco podemos vislumbrar solidez y sostenibilidad dentro de nuestro aparato exportador.

Adicionalmente, hay que traer a cuenta el hecho de que sigue en pie un problema permanente para el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, como es el recurrente, y hoy creciente, déficit en nuestra balanza comercial (a mayo del 98 se elevó a los 478 millones de dólares, lo que representa la inversión de la tendencia decreciente que se tenía desde 1995); situación deficitaria que sólo ha podido ser mantenida gracias a los fondos que proporcionan los importantes flujos externos que representan las remesas. Un aspecto importante a destacar es que dentro de las importaciones, las que experimentaron mayor dinamismo fueron las de consumo de bienes duraderos, con un aumento del 80.1% en 1997. O sea que el mayor dinamismo de las importaciones sirve más para alimentar
el ya marcado carácter consumista de nuestra economía que a fortalecer sus capacidades productivas. Esto resalta aún más la fragilidad de nuestras cuentas externas.

Finalmente, un dato esencial a tomar en cuenta es el comportamiento de las cuentas fiscales. En efecto, una de las variables claramente problemáticas para la solidez del entorno macroeconómico es el mantenimiento del déficit fiscal, que aunque menor que el del 96, representa un serio problema al funcionamiento de nuestra economía. Acá el problema no sólo reside en la magnitud del déficit, sino en la forma y capacidad de hacerle frente. En cuanto a la forma, llama a preocupación que el déficit fiscal se haya venido cubriendo fundamentalmente a través del endeudamiento externo y por medio de la reducción del gasto público (disminución del gasto en 97 en 5% respecto al 96, y reajuste del presupuesto en 3.2% menos del programado en 97), más que por el incremento de los ingresos tributarios. En cuanto a la capacidad de enfrentar el déficit, preocupan las dificultades tanto para ampliar la base tributaria como para cambiar la estructura impositiva; la misma inquietud provoca las enormes exigencias que se derivan de una demanda social altamente deficitaria y de la necesidad de contar con un rol más activo por parte del Estado. Sin buenas perspectivas para aumentar sensiblemente los ingresos tributarios, sin adecuadas políticas de racionalización del gasto público, y con fuertes y crecientes demandas económicas y sociales en el horizonte, el panorama macroeconómico se presenta frágil y puede fácilmente transitar hacia lo crítico.

Como hemos podido apreciar, otra lectura del estado y comportamiento de las principales variables macroeconómicas nos arroja otros análisis y resultados, los cuales difieren de la lectura excesivamente optimista de algunas esferas oficiales.

En segundo lugar, no sólo se trata de hacer otra interpretación o lectura de la realidad de los datos macroeconómicos, sino también de saber integrar e interpretar otros datos de la realidad. En tal sentido, tal como lo afirmamos al principio, una mejor interpretación de los datos del presente exige abandonar la concepción predominante de medir la salud de la economía de forma cuasi exclusiva a través del comportamiento de los indicadores macroeconómicos (al menos por medio de los convencionales). El estado del entorno macroeconómico debe complementarse con los indicadores que dan cuenta del bienestar de las poblaciones, de las condiciones en que se encuentran las estructuras sectoriales de la economía de la sostenibilidad y fortaleza de la estabilidad macro monetaria, de la calidad del marco socio institucional, etc.

**Llama a preocupación que el déficit fiscal se haya venido cubriendo fundamentalmente a través del endeudamiento externo y por medio de la reducción del gasto público**

Tomando en cuenta la situación y comportamiento de estos últimos indicadores, la lectura que podemos hacer de la realidad económica del país, sin desmedro de los avances habidos en este campo (especialmente en el educativo), no es tan halagadora como la que nos presenta las cifras macro económicas.

**Sectores claves para el desarrollo económico del país**, como el sector agropecuario y la industria manufacturera articulada al mercado interno (e incluso centroamericano), continúan en una situación de práctico estancamiento. Adicionalmente, son cada vez menos evidentes y posibles los niveles de articulación de los sectores productivos.
Hay un claro deterioro en la calidad de vida de los salvadoreños(as): hoy, más que antes, es más difícil el acceso al agua potable, y en general a buenos servicios públicos; el ciudadano promedio emplea cada vez más horas en sus desplazamientos a sus centros de trabajo; al salvadoreño(a) de hoy en día le es más difícil y más caro obtener una vivienda digna y confortable; la vida de los habitantes de este país es más insegura e incierta que la de sus antecesores; las presentes generaciones se encuentran más expuestas a las enfermedades y con menos posibilidades de contar con servicios y atención médica que les hagan frente de forma efectiva.

El país viene perdiendo más condiciones de competitividad de las que crea: creciente inseguridad jurídica; preocupantes señales de in-goingbernabilidad emanan de los conflictos entre los poderes del Estado; pérdida creciente de credibilidad de la clase política; mala gestión de los servicios públicos, en especial en lo que se refiere a infraestructura de comunicaciones y transporte; insuficientes esfuerzos en la formación de capital humano; dificultades para romper con la imperante estructura productiva monopólica, en especial dentro del sistema financiero; altos costos financieros y de transporte aéreo.

A pesar de varios años de crecimiento y de relativa estabilidad macroeconómica, las condiciones de pobreza no tuvieron cambios significativos. Lejos de ello, la pobreza rural y la extrema pobreza se han profundizado.

Las condiciones de deterioro ambiental son alarmantes, es especial respecto al estado de los recursos hídricos, y no hay signos contundentes que indiquen que se está haciendo y hará un giro importante en esta materia.

Todos estos datos de la realidad no pueden ser soslayados a la hora de evaluar y formular la política económica. El tomar en cuenta estos datos del presente, junto con una lectura más detenida y mediataizada de las cifras macroeconómicas, debería llevarnos a cambiar la forma de elaboración y los contenidos de nuestra política económica, debería de abrirnos espacios hacia nuevos enfoques en la gestión de la política económica.

Hay que saber proyectar a futuro las experiencias del pasado y los datos del presente

Saber darle proyección a las experiencias del pasado y a los datos del presente, es una cuestión esencial para la gestión de todo gobierno. Tomando en cuenta lo expuesto anteriormente, y de cara a impulsar un conjunto de aportes más sistemáticos para una futura gestión gubernamental, queremos adelantar las siguientes recomendaciones generales en materia de formulación de política socioeconómica:

El próximo gobierno debe continuar los esfuerzos por el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica

Hay fuertes indicios que apuntan a que la próxima gestión gubernamental se enfrentará con un frágil y delicado entorno macroeconómico, especialmente en lo que a materia fiscal se refiere. En tal sentido, el próximo gobierno debe continuar los esfuerzos por el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica. Al respecto podemos destacar dos cosas: En primer lugar, habría que evitar manejos irresponsables o tentaciones populistas, que disparen inadecuadamente la masa monetaria o el tipo de cambio. En segundo lugar, los principales esfuerzos de cara a la solidez de la estabilidad macroeconómica deberían hacerse en materia de política fiscal, al mismo tiempo que se hacen esfuerzos por enfrentar en forma directa las condiciones estructurales que permanentemente presionan por el déficit en la cuenta comercial y los altos niveles de las tasas de interés, y se abandonan las excesivas rigideces en la política cambiaria.
- Aunque haya que hacer importantes esfuerzos en el mantenimiento de la estabilidad macro, se debe tener absolutamente claras dos cosas. En primer lugar, que el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica es totalmente insuficiente para obtener un buen funcionamiento de la economía e incrementar los niveles de bienestar. En segundo lugar, que la búsqueda de la estabilidad macroeconómica, y la política monetaria que la acompaña, no puede convertirse en el eje articulador de la política económica.

- En cuanto a la insuficiencia notoria de la estabilidad macroeconómica, traemos a cuenta algunos de los análisis que hemos hecho en anteriores oportunidades. “Existe la creencia predominante que hacer análisis y política económica es relacionar, interpretar, modelizar, ejercitar, gestionar, etc., dentro del mundo de las variables macro-monetarias. Hacer economía se ha llegado a convertir en un “juego” de relacionar variables, equilibrar agregados macro-monetarios, poner a correr modelos y plantear escenarios posibles, sin ninguna o con poca conexión con la realidad cotidiana... lo importante es que cuadren las cifras y se cuantifiquen las interrelaciones, y no tanto si estos resultados cuadran o cómo se relacionan con la vida de las personas. Así... las tasas generalizadas de inflación se distancian de lo que suele ocurrir a los bolsillos de las y los ciudadanos, las cifras de empleo ocultan la calidad de las condiciones laborales y el precario mundo del subempleo; el crecimiento del PIB tiene un velo a los altos niveles de pobreza o al crecimiento de la extrema pobreza; el bienestar de la balanza de pagos sustituye el bienestar de las poblaciones”. Ahora bien, “es importante reiterar, para evitar malos entendidos, que no se está desvalorizando la intervención en el mundo de los modelos y del manejo de las variables macro monetarias, sino su carácter parcial, estrecho y corto placista. Lo que se critica es una forma de hacer análisis y política económica que no se articula a los desequilibrios y estructuras reales de la economía”.

- En cuanto al rol de la política monetaria, hay que remarcar que ésta no puede ser, como sucede en las políticas neoliberales, el principal estabilizador de la política macroeconómica, ni mucho menos el articulador del conjunto de la política económica. La sobredeterminación y sobredimensionamiento de la política monetaria es una de las razones que explica el porque buena parte de la política económica gubernamental haya emanado de los recintos del Banco Central, y que en gran medida ésta se diseñe a partir del Programa Monetario. Ciertamente, los objetivos del desarrollo, las metas de la política económica, los alcances de los programas sectoriales, los presupuestos gubernamentales, etc., no pueden depender de forma exclusiva de las metas de control de la inflación y mantenimiento del tipo de cambio.

- Para la política económica de un nuevo gobierno, el principal estabilizador del entorno macroeconómico debe integrar al conjunto de políticas, en especial la política fiscal y la política financiera.

- En el nuevo manejo de la política económica, la política fiscal será básica, “pues el margen de maniobra de la misma es todavía elevado en nuestro país, ya que los niveles de recaudación y la estructura impositiva, excesivamente centrada en la imposición indirecta, reflejan aún la existencia de un Estado reducido y débil para enfrentar los retos que exige la conducción del proceso de desarrollo”. Ahora bien, será importante considerar que la política fiscal no deberá limitarse a un problema de manejo del déficit.
La política fiscal debe tener propósitos más amplios, y en tanto instrumento de política, debería también: cubrir los niveles de inversión pública, contribuir al mejoramiento de la distribución de la riqueza, incidir en la dinámica del consumo o de la demanda, fomentar el ahorro y la inversión privada.

- En lo que concierne a la política financiera, será fundamental contar con una reforma del sistema financiero que le dé mayores niveles de competencia, y accesibilidad. Será preciso contar con una adecuada política crediticia, que priorice y facilite el acceso a las y los pequeños y medianos productores, y que ataque las condiciones estructurales o políticas que presionan el mantenimiento de altas tasas de interés y elevadas comisiones (carácter oligopólico del sistema bancario, política o necesidades de esterilización de la masa monetaria, tipo de operaciones de mercado abierto por parte del BCR). El Estado deberá encaminar sus mejores esfuerzos a la construcción de un Sistema Financiero de Desarrollo (banca, seguros, casas de cambio, AFPs), eficiente y competitivo, y que podrá partir de la actual reestructuración del Banco Multisectorial de Inversiones y del apoyo al sistema de Cajas de Ahorro y Crédito, entre otros posibles puntos de partida.

- Más allá de la gestión de la política macroeconómica, la política económica del nuevo gobierno tendrá que hacer frente de manera prioritaria a lo que nos parecen las dos problemáticas fundamentales de "la economía real" de nuestro país. La primera problemática hace referencia a la debilidad, fragilidad y desarticulación de nuestro aparato productivo (en especial el del sector productor de bienes transables), y la carencia de una estrategia productiva para hacerle frente. La segunda problemática concierne al enorme, y casi insostenible, déficit social y ambiental que padece el país.

- Respecto a la estrategia productiva, nos parece que la apuesta estratégica debe estar volcada al impulso de un moderno e integrador proceso de agroindustrialización. Habría que aclarar varias cosas. En primer lugar, que la apuesta estratégica no descarta el impulso y apoyo a otras actividades o estrategias (el desarrollo de los servicios aéreos y marítimos de transporte, el ecoturismo, la inversión externa de alto valor agregado, etc.). Ya hemos afirmado también en otras ocasiones que el desarrollo no es un carro de un solo motor sino de varios motores. En segundo lugar, estamos pensando en un proceso de agroindustrialización que no se limite al mundo rural y que se inserte en la dinámica urbana. Este proceso no se restringe a las actividades primarias o secundarias, y es acompañado y estimula el desarrollo de servicios de punta (educativos, financieros, tecnológicos, informáticos, etc.), al tiempo que se plantea la integración de las actividades productoras de bienes y servicios en una dinámica de cadenas productivas de alto valor agregado. Pensamos en un proceso gradual y sostenido, que hacia atrás se acompaña por una profunda reactivación y transformación del sector agropecuario, y que hacia delante se desenvuelve y potencia gracias a la transformación de la industria manufacturera y el desarrollo de los servicios productivos, especialmente los financieros, transporte, comunicaciones y científico-tecnológicos. Bajo tal perspectiva, el proceso de agroindustrialización se convierte en una adecuada estrategia de inserción al mercado mundial, de combate a la pobreza y generación de empleo, de desconcentración espacial de las actividades productivas, de descongestionamiento de todo tipo (social, transporte, población), de asignación focalizada y articulada de las inversiones, etc.
Respecto a las estrategias o políticas para enfrentar los marcados déficits social y ambiental, éstas deberán contemplar cinco ejes prioritarios de acción: 1. El combate estructural a la pobreza. 2. La eliminación de los elevados niveles de exclusión, sea ésta económica, social, territorial/geográfica, o de género. 3. La generación amplia y sostenida de fuentes de trabajo, en especial de empleo calificado. 4. El incremento sustantivo y de calidad de la inversión social, particularmente en salud y educación, y su implementación con perspectiva de medio y largo plazo. 5. La contención al deterioro de los recursos naturales, de manera especial de los recursos hídricos, y la eliminación de los marcados desequilibrios de nuestro ecosistema.

Por último, valga señalar que todas las estrategias o políticas que lleve a cabo el próximo gobierno deberán estar impregnadas de un elemento esencial para la buena marcha de las mismas: la participación ciudadana.

Todas las estrategias o políticas que lleve a cabo el próximo gobierno deberán estar impregnadas de un elemento esencial para la buena marcha de las mismas: la participación ciudadana. El fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y de la participación ciudadana, deberá convertirse en una política explícita y oficial del quehacer gubernamental. Y esto no sólo para lograr una mayor efectividad de las políticas, tal como lo acabamos de mencionar, sino, y ante todo, para ir construyendo una nueva estructura y dinámica social, más acorde a los objetivos del desarrollo.

En base a todo lo antes expuesto, la agenda prioritaria de la política socioeconómica del próximo gobierno deberá concentrarse al menos en los siguientes doce puntos:

- La Reforma Fiscal
- La Reforma del Sistema Financiero
- El mantenimiento de la Estabilidad Macroeconómica
- La estrategia de Formación de Ahorro Interno
- La estrategia de Formación, Asignación y Regulación de la Inversión
- La Política de Empleo
- El impulso de una Estrategia Productiva, basada en la Agroindustrialización
- Una estrategia de Rescate y Preservación de los Recursos Hídricos.
- La Reforma del Sistema de Salud Pública y Privada, y la profundización de la Reforma Educativa
- La Modernización y Descentralización del Estado, en especial la reforma de la administración pública
- La puesta en marcha de una estrategia de Desarrollo Local
- La Integración Centroamericana.

NOTAS

1 Sobre todo de medicamentos y alimentos preparados, y en buena medida gracias a nuestro bajo nivel de inflación que favoreció una depreciación del colón respecto a las monedas de los países del área centroamericana.


3 Ibid., p.181.