

CAPITULO I . - LOS PEE Y LOS PAE EN EL SALVADOR.

Existen dos aspectos importantes en una evaluación de la aplicación y el efecto de un paquete de políticas económicas: su marco conceptual general y la forma de aplicación en las diferentes realidades de cada uno de los países. Siguiendo esta lógica se abordará primero las características teórico generales de los PAE's y su relación con las políticas de estabilización económica (PEE), y luego la manera en que se ha buscado aplicar en El Salvador.

1.- MARCO CONCEPTUAL DE LOS PAE's Y SU VINCULACION CON LAS POLITICAS DE ESTABILIZACION (PEE).

En este apartado se resumirá de forma breve las consideraciones teóricas que sustentan el diseño de las políticas de ajuste estructural para seguidamente presentar los objetivos que éstas persiguen y el paquete de medidas para alcanzarlos.

1.1.- CONSIDERACIONES TEORICAS ALREDEDOR DE LOS PAE's Y LOS PEE.

Para los que proponen la aplicación de los PAE's, en los países subdesarrollados las políticas keynesianas aplicadas hasta finales de los años setenta fueron unos de los factores principales en determinar condiciones económicas que se expresaban en déficit elevados de la cuenta corriente, inflación, gastos del sector público considerables, subsidios a la inversión, aceleración del crecimiento de la demanda agregada, y otros aspectos expansivos más. Tales condiciones de inestabilidad, obviamente no permitían alcanzar los niveles de producción potencial sin lo cual tampoco es posible el crecimiento equilibrado de la actividad económica en el mediano y largo plazo.

Según los neoclásicos, cuyo enfoque¹ es importante en el diseño de los PAE's, para poder hacer frente a las dificultades de los países atrasados y corregir los desajustes provocados por las políticas intervencionistas del Estado, se volvía vital diseñar medidas consistentes en buscar la forma de cerrar la brecha comercial y al mismo tiempo incidir en que la demanda fuese reducida; de ese modo los precios claves de la economía se podían

¹ En términos neoclásicos, en el corto plazo el mercado dejado a su espontáneo comportamiento alcanza el pleno empleo dada la tecnología y el acervo de capital; de este modo, todos los sectores se hallan en equilibrio. En el mediano plazo la estructura productiva debe ser modificada, elevando las tasas de ahorro e inversión, y haciendo inevitables cambios en la tecnología, la relación capital-trabajo y capital-producto. En el largo plazo el crecimiento de la tasa de ahorro, el empleo, la inversión y la producción se estabilizan a un ritmo de crecimiento que es igual a la tasa de crecimiento de la población y al crecimiento de la productividad. Solamente hasta cuando el ritmo de crecimiento de la tasa de ahorro se acelera elevándose por sobre el crecimiento del largo plazo del producto, se puede decir que estamos entrando a un proceso que se mantendrá en el mediano plazo. En estas condiciones el producto crece a un ritmo más acelerado hasta que luego vuelve a aumentar a su tasa potencial de largo plazo pero a niveles ahora superiores que antes. Esta explicación simplificada de la teoría neoclásica del corto mediano y largo plazo, parte del supuesto de flexibilidad de precios y absoluta no intervención del gobierno. Esa no ha sido precisamente la situación previa a los años ochenta en los países desarrollados y subdesarrollados. Las políticas de carácter keynesiano eran de más habitual utilización en esos tiempos.

estabilizar. Pero la estabilización no era todo para las economías atrasadas, era necesario también elevar la producción en el tiempo y de modo permanente y estable.

Habían tres grandes problemas que las economías subdesarrolladas presentaban: el desajuste de la balanza de pagos, la inestabilidad de precios y el estancamiento de la producción; estos problemas eran concebidos como consecuencia de la perturbación estatal en la economía.

En la solución de estos problemas se involucraron dos organismos internacionales de carácter multilateral: El Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM).

El FMI se concentró desde un inicio en los problemas de ajuste de la balanza de pagos y la estabilidad de precios. Por otra parte el BM enfatizando más los cambios en el mediano y largo plazo se ha enfrascado en los problemas relativos a los cambios en la estructura productiva. También en este caso se considera que la influencia del Estado como asignador de recursos se halla en la base del estancamiento de la actividad económica y la imposibilidad de elevar la tasa de ahorro para alcanzar la ruta de crecimiento potencial del producto.

A mediados de los años ochenta, sin embargo, el FMI incorpora las ideas de ajuste estructural que ya el BM venía promoviendo.

Las políticas de estabilización primero y de ajuste estructural después, surgen como medios para permitir que la economía opere de acuerdo a como se concibe teóricamente, a través del mercado como asignador de recursos, y ello sólo se piensa lograr corrigiendo las distorsiones que genera la intervención del Estado.

1.2.- OBJETIVOS DE LOS PEE Y LOS PAE's.

En términos de las políticas de estabilización que impulsa el FMI sus objetivos se pueden resumir en dos que se hallan fuertemente interrelacionados:

- 1) Alcanzar el equilibrio externo en el sentido de reducir o eliminar déficit de la balanza de pagos, sostenido en un mayor equilibrio de la cuenta corriente.
- 2) Lograr el equilibrio interno en el sentido de reducir los excesos de demanda con sus consecuencias inflacionarias(Lichtensztein, S.; Baer, M.; 1986: 63-70).

Desde el enfoque del Banco Mundial los objetivos antes mencionados, si bien es cierto necesitan alcanzarse para lograr el desenvolvimiento equilibrado de la economía, no es suficiente para acrecentar la tasa de ahorro-inversión y alcanzar el crecimiento balanceado de largo plazo. Para conseguir esto último a los objetivos planteados por el FMI deben agregarse los objetivos que se proponen el BM:

- 1.- Permitir que operen las ventajas comparativas (y competitivas) y aprovecharlas plenamente.
- 2.- Eliminar el sesgo antiexportador de la producción.
- 3.- Reflejar los precios internacionales.
- 4.- Remover la represión financiera.
- 5.- Privilegiar proyectos que mejoren la balanza de pagos.
- 6.- Fomentar la libre circulación de capitales.
- 7.- Desalentar gastos improductivos que gravitan en el déficit fiscal.
- 8.- Establecer prioridades de inversión en función de la estructura de precios internacionales y recursos disponibles.
- 9.- Promover rentabilidad y eficacia.
- 10.- Estimular iniciativa y participación privada (Lichtensztein y Baer; 1986: 154-182).

Los objetivos del BM, como queda establecido, aspiraban a crear las condiciones ideales de flexibilidad de precios en perfecta concordancia con los comportamientos de la economía internacional, de modo que el mercado fuese capaz de asignar los recursos y generar un crecimiento sostenido que a través del incesante aumento del producto redundara en el bienestar de todos los miembros de la sociedad aunque la distribución de la propiedad fuese muy desigual; esto último no puede ser un inconveniente, de acuerdo con el BM, si el ingreso nacional es tan grande que proporciona un nivel de vida alto a todos.

En el afán de transformar el sistema económico en un aparato capaz de autorregularse se diseñaron las medidas que se mencionan en el apartado siguiente.

1.3.- EL PAQUETE DE MEDIDAS DEL AJUSTE ESTRUCTURAL.

Se presentarán en este apartado tanto las políticas de estabilización que promueve el FMI como las de ajuste estructural elaboradas principalmente por el Banco Mundial². Se procede de esta manera porque es claro que ambos sistemas de políticas deben complementarse ya que no se puede pensar en el equilibrio en el mediano y largo plazo si se están experimentando desequilibrios de corto plazo.

1.3.1.- LAS POLITICAS DE ESTABILIZACION ECONOMICA.

Las políticas de estabilización se concentran en cuatro esferas fundamentales: la cambiaria, la monetario-crediticia, la fiscal y la salarial.

1.- La política cambiaria buscaba a través de la devaluación del tipo de cambio corregir la sobrevaloración de la moneda que se considera como el principal obstáculo para sanear la

² A mediados de la década de los ochenta tanto el FMI como el BM poseían dentro de sus arsenales de políticas los programas de ajuste estructural; si bien el primer organismo seguía enfatizando la necesidad de sus políticas contractivas de la demanda que visto con detenimiento tienden a contradecirse con lo que se persigue en el marco del ajuste estructural, pues mientras aquéllas pueden frenar el crecimiento del producto en este último se busca hacer transformaciones en la estructura productiva para elevar el crecimiento del ingreso y producción per-cápita.

cuenta corriente. La elasticidad de las exportaciones netas al tipo de cambio debía cerrar la brecha comercial en el mejor de los casos y en el peor disminuir el déficit.

2.- La política monetario-crediticia se diseña principalmente para controlar la inflación y en ese sentido pretende reducir al mínimo los créditos dirigidos al gobierno sin base en el ahorro, es decir sin buscar medidas para elevar el ahorro y al mismo tiempo convertirlo en inversiones e innovaciones productivas. También el sector privado absorbe cantidades considerables del crédito que elevan el consumo sobre la base de importaciones, la compra de bienes de capital sustitutivo de mano de obra cuando esta encarece, etc. Estos aspectos se transforman en expansiones monetarias que impactan en el nivel de precios desembocando en inflación.

Las medidas más importantes para hacer frente a este problema se reducen a dos:

a.- Establecimiento de topes cuantitativos en la expansión del crédito (especialmente al sector público).

b.- Elevaciones de las tasas de interés que hagan positivas las tasas reales.

3.- La política fiscal: el crecimiento desproporcionado de los gastos del gobierno no sólo expulsan la inversión privada, asumiendo que el impacto a través de la tasa de interés es superior al efecto sobre la demanda, sino que elevan los créditos inorgánicos al sector público expandiendo la masa monetaria y alentando la inflación. Los subsidios a ciertos bienes públicos y las transferencias distorsionan el funcionamiento de los mercados.

Para corregir estos problemas es necesario:

a) Reducción de gastos y, en general, del déficit fiscal.

b) Reducir los subsidios a los precios de los consumidores.

c) Evitar el excesivo consumo de productos subsidiados.

4.- Política salarial: los ajustes de salarios sin la necesaria correspondencia con los cambios de productividad, especialmente cuando se aplica indexación que los hacen crecer a la par que los precios o por encima de ellos, generan espirales inflacionarias. Las medidas recomendadas para evitarlo son:

a) Eliminación de la indexación y con ello del exceso de demanda.

b) Los ajustes en el ingreso deben realizarse considerando las metas futuras del nivel de precios (Lichtensztein y Baer, 1986: 70-73).

Todas las antes mencionadas medidas de política, buscan generar estabilidad tanto en lo que respecta al ajuste de la balanza de pagos como en los problemas relacionados con la inflación y la asignación de recursos. Los mercados deben operar como de competencia perfecta, lo cual precisamente se busca con la estabilización económica.

1.3.2.- LAS POLITICAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL

Ahora bien, el enfoque de ajuste estructural considera que cerrar la brecha de la cuenta corriente y estabilizar los precios no asegura por sí solo el crecimiento sostenido del producto a su nivel potencial sin cambiar las estructuras económicas e institucionales, especialmente en lo que a esto último se refiere, la excesiva participación del Estado.

De acuerdo con el concepto de ajuste estructural, las políticas de estabilizadoras de los componentes de la demanda deben ser complementadas con cambios al nivel de los factores que se asocian con la oferta: esencialmente dirigidos a modernizar la base industrial, a crear infraestructura y a promover la pequeña y mediana empresa; pero lo más novedoso del enfoque es la incorporación de las necesidades sociales básicas.

En relación con las necesidades sociales la política de ajuste estructural parte de dos razonamientos importantes:

1.- La asimilación de la pobreza en el sentido de que una estrategia adecuada debe involucrar tanto el crecimiento económico como la satisfacción de las necesidades básicas: el mayor crecimiento económico proporciona recursos que se pueden dirigir a crear infraestructura social y, por otro lado, la satisfacción de las necesidades básicas tiene efectos positivos sobre la expansión del sector moderno de la economía.

2.- El establecimiento de lineamientos para satisfacer las necesidades básicas, las cuales se refieren:

a) Incremento de la productividad a través de la introducción de nuevos métodos tecnológicos en las áreas urbanas y especialmente rurales; así como el impulso de industrias pequeñas y medianas.

b) El suministro de servicios básicos enfatizados en el control demográfico, educación y salud.

En cuanto al control demográfico se busca permitir un más amplio y factible proceso de formación de capital y mejorar la calidad y cobertura de los servicios básicos.

En lo tocante a la educación se concibe ya no como un aspecto simplemente cultural sino como la formación de capital humano que eleva la productividad, los ingresos y el nivel de vida; mientras que la salud se concibe vinculada al control de la natalidad y la educación, dirigidas a fomentar la medicina preventiva y a mejorar las condiciones generales de salud (agua potable, alcantarillados, etc.) (Lichtensztein y Baer, 1986: 162-174).

En la idea original de incorporar en las políticas de ajuste las necesidades básicas de la población, se estableció que dichas necesidades fundamentales básicas debían ser

focalizadas, y una vez hecho esto crear una institución con suficientes fondos para que pudiese cubrir, de forma focalizada, los gastos requeridos para llenar las necesidades básicas de la población. De esta forma se instituyeron en los diferentes países aplicadores de los PAE's lo que se conoce como Fondo de Inversión Social (FIS) que buscaría cumplir con los lineamientos arriba mencionados.

1.3.3.- LINEAMIENTOS BASICOS Y PAE's.

Los lineamientos básicos y políticas económicas que se desprenden de todo este marco conceptual del ajuste estructural son los siguientes:

1.- Orientación al exterior, con tipos de cambio competitivos, evitando la protección excesiva a las importaciones y buscando incentivos a las exportaciones que sean internacionalmente aceptables.

2.- Aumento del ahorro interno y mejora en la eficacia de su asignación, con tasas positivas (no excesivas) de interés real, políticas fiscales que alienten el ahorro, reducción de déficit presupuestarios y estímulos al capital extranjero a la inversión extranjera directa (IED).

3.- Reducción en el tamaño y responsabilidades del Estado, fomentando los procesos de desregulación y privatización.

4.- Concentración del Estado en políticas sociales y políticas públicas estables. Estas medidas buscan focalizar la pobreza de tal manera que los gastos sean lo más racional posible para no obstaculizar la reducción del déficit fiscal.

5.- Acciones del lado de la oferta para movilizar los ahorros internos domésticos y facilitar la inversión privada nacional y extranjera por medio de reformas impositivas acompañando esto con reformas del mercado laboral que incrementen la flexibilidad en la contratación y el despido.

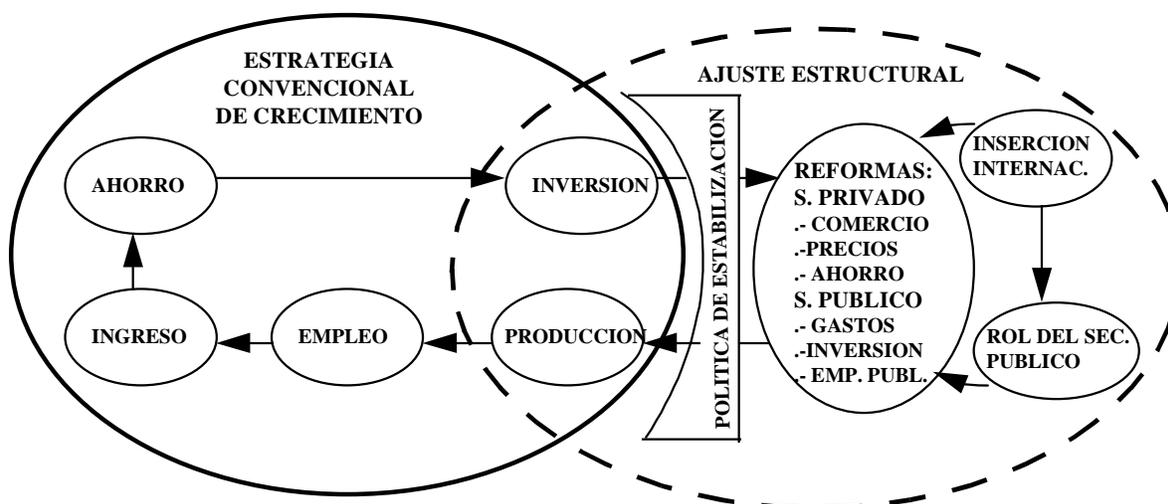
6.- Políticas de estímulo a la competencia y al accionar del mercado, a través de la privatización de actividades, liberalización de precios y eliminación de subsidios para que los precios actúen estimulando la eficiencia.

7.- Políticas monetarias y fiscales orientadas a reducir los desequilibrios domésticos, la inflación y a liberar recursos para el sector privado.

8.- Políticas que intenten frenar y revertir la fuga de capitales, para lo cual se confía básicamente en políticas cambiarias realistas y de tasa de interés elevada, así como en la confianza que el conjunto de estas políticas suscitaría en los agentes económicos privados, nacionales y extranjeros (Rosales, O. 1990: 8-9).

La estrategia, en resumen, del ajuste estructural se concibe como la búsqueda tradicional del crecimiento que arranca de la capacidad que una economía debe tener para formar el ahorro y la inversión impulsando la producción, el empleo y el ingreso del cual debe brotar más capacidad de ahorro. Pero esta estrategia convencional debe enmarcarse en condiciones estables alcanzadas por las políticas de corto plazo, y se intercepta con los lineamientos del ajuste estructural que establecen reformas fundamentales tanto en la actividad del sector privado como en las del sector público. De esta manera, la estrategia debe darse en un marco de estabilidad económica (balanza comercial equilibrada y baja inflación) y de readecuación y reestructuración de la participación del Estado y del sector privado; así como mediante la incorporación de innovaciones tecnológicas, para elevar la competitividad internacional, y la de nuevos actores a través de la promoción de pequeñas y medianas empresas lo cual debe darse en el transcurso del mediano y largo plazo, dando lugar al crecimiento de una producción y empleo de mejor calidad y por tanto a ingresos más altos que impulsan en proporciones considerables la tasa de ahorro e inversión, iniciando otra vez el ciclo (ver diagrama 1).

DIAGRAMA 1.- ESTRATEGIA DE CRECIMIENTO CON AJUSTE ESTRUCTURAL



FUENTE: Lichtensztein, S. y Baer, M. Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. Nueva Sociedad, San José, Costa Rica, 1986, P. 180.

Por otra parte, los programas de ajuste estructural se dan a través de tres paquetes de actividades:

- 1.- Declaración explícita, ante los organismos financieros internacionales, de objetivos estructurales específicos a alcanzar en un período de 5 a 7 años (aumento de las exportaciones no tradicionales, reducción de los niveles de protección efectiva, reducción de incentivos fiscales a la promoción de exportaciones, aumento de incentivos a la inversión privada, metas de ahorro de energía, aumento de la producción agrícola, etc.).
- 2.- Conjunto de medidas que se tomarán en un período aproximado de 5 años para alcanzar los objetivos anteriores (reforma arancelaria y del sistema de protección industrial, aumento del precio real de la energía, modificación de los precios de intercambio en favor de la agricultura, liberación de precios, reducción de los subsidios etc.).
- 3.- Programa de medidas a ser tomadas por un gobierno y controladas por el Banco Mundial, tanto antes de la operación como durante los siguientes doce o dieciocho meses (Rosales, O.; 1990: 11).

Del mismo modo que las estrategias de estabilización y ajuste estructural se interrelacionan, así también se da una condicionalidad cruzada establecidas por el FMI y el BM; ello obviamente hace que se reduzcan los grados de autonomía de la política económica interna de un país.

En el cuadro siguiente se muestra la estructura típica de los programas de ajuste estructural:

ESTRUCTURA TIPICA DE UN PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL

AREAS DE INTERVENCIÓN	MEDIDAS
1.- ESTRUCTURA DE INCENTIVOS.	<ul style="list-style-type: none"> - Eliminación gradual de las restricciones cuantitativas a las importaciones. - Simplificación de los trámites de comercio exterior. - Reducción de la dispersión arancelaria. Reducción de la protección efectiva en la industria y aumento en la agricultura. - subsidios a las exportaciones e impuestos al consumo y ventas. - Liberación de precios, reducción de subsidios, incentivos a la producción agrícola, precios de energía similares a los externos. - Simplificación de estructura impositiva y principios de neutralidad tributaria. - Liberación de tasas de interés, unificación de mercados de crédito. - Unificación cambiaria, tipo de cambio real alto y estable.
2.- INVERSION PUBLICA.	<ul style="list-style-type: none"> - Prioridad a proyectos que alivien la restricción de divisas (hidroeléctricos, cultivos de exportación, etc.) - Criterios sistemáticos de evaluación social de proyectos. - Proyectos de gestación rápida ahorradores de capital y generadores de empleo. - Fortalecimiento de la capacidad de planificación.
3.- GESTION DEL PRESUPUESTO Y DE LA DEUDA.	<ul style="list-style-type: none"> - Reducción del déficit presupuestario minimizando su impacto negativo en la producción. - Reducción de subsidios al consumo - Redefinición de tarifas de servicios públicos. - Reducción del gasto no relacionados con el desarrollo (ejército, administrativo, etc.) - Focalización de la pobreza. - Reducción del costo unitario de programas sociales. - Reestructuración de la deuda externa, como condición previa en el PAE. - Complementariedad entre los PAE y PEE.
4.- REFORMA INSTITUCIONAL	<ul style="list-style-type: none"> - Coordinación del sector descentralizado. - Reforma del sistema de empresas públicas: disciplina financiera estricta, autofinanciamiento, autonomía administrativa, etc. - Mantenimiento del valor real de tarifas de servicio público. - Introducción de criterios de competencia en las empresas estatales. - Privatización de empresas públicas productoras de bienes.

	- Licitación de actividades al sector privado: fases de procesos productivos, provisión de servicios (seguridad, aseo, ornato, etc.)
--	--

FUENTE: Rosales, O. **El debate sobre ajuste estructural**, enero 1990.

2.- APLICACION DE LA POLITICA DE AJUSTE ESTRUCTURAL EN EL SALVADOR.

Para poder hacer una reseña de los alcances logrados por las políticas de ajuste estructural al nivel de El Salvador es conveniente establecer las condiciones iniciales que las mencionadas políticas pretendían modificar, esto es, se vuelve importante enumerar los problemas principales que afectaban la actividad económica del país. Luego es pertinente hacer un esbozo del nivel de aplicación y logros obtenidos por las medidas de política económica que se han implementado.

2.1.- LOS PAE's EN EL SALVADOR: PROBLEMAS, OBJETIVOS Y POLITICAS.

En El Salvador a finales de la década de los 80's y principios de la década de los 90's se busca resolver con la aplicación de los PAE's los siguientes problemas:

1.- Elevada inflación: la tasa de inflación en el período comprendido entre 1989 y 1991 era de dos dígitos y su magnitud se acercaba al 19% en promedio (IPC; base/92).

2.- Alto déficit comercial: los déficit de la balanza comercial como porcentaje del PIB se aproximaban al 16%. La proporción deficitaria de la cuenta corriente en el PIB era de aproximadamente 6% (excluyendo las transferencias oficiales).

3.- Producción estancada y desempleo: el PIB per cápita se encontraba creciendo a una tasa muy baja (un poco más del 1%), lo cual se reflejaba en una tasa de desempleo que tendía a ubicarse cerca del 10% de la PEA.

4.- Distorsión en los precios relativos internos y externos: Hasta 1989 los precios relativos internos se sesgaban en favor de los precios de los productos no agrícolas frente a los bienes producidos en el agro. Entre 1985-1989 el índice de precios implícitos del PIB se multiplicó por casi 4 veces, los precios de los bienes agrícolas se multiplicaron 1.4 veces (Acevedo, 1994). En cuanto a los precios relativos externos los precios de los bienes transables con respecto a los no transables tuvieron declives importantes situación en la que contribuyó, de manera relevante, la sobrevaloración del colón que abarata las importaciones y hace menos competitivas las exportaciones; ello, junto a la considerable entrada por remesas, hace que se eleve la demanda de los bienes no transables también.

5.- Tasas de interés reales negativas: para quienes diseñaron las políticas las tasas de interés reales se hacían negativas en la década de los ochenta por dos razones, la regulación de las tasas y el elevado nivel de inflación que existía en la economía. Aún para 1992,

cuando ya se habían establecido las primeras medidas de liberalización de las tasas de interés, la tasa activa fue de -1.7% y la pasiva de -4.8%.

6.- Banca nacionalizada insolvente.

7.- Comercio exterior nacionalizado con débil desempeño.

8.- Tipo de cambio sobrevalorado. En relación con este aspecto la tasa efectiva real de cambio mostraba un elevado nivel de sobrevaloración que ejercía un influjo negativo sobre la competitividad de las exportaciones y sobre la balanza comercial.

9.- Desempeño deficitario de las empresas autónomas. Como los casos de los ingenios, las torrefactoras, comercialización del café, etc (Consejo Monetario Centroamericano, 1995).

Para hacer frente a estos problemas se diseñó en 1989 el “Plan de Desarrollo Económico-social 1989-1994”; en éste se mencionaban los propósitos generales siguientes:

1.- Establecer un sistema de economía social de mercado.

2.- Enmarcar el rol del Estado a una función normadora.

3.- Abrir la economía al exterior y alcanzar las condiciones para mantener un crecimiento robusto y sostenido a través del tiempo, y mejorar el nivel de vida de la población, en especial de los grupos más desposeídos.

4.- Rescatar al país de la crisis (Acevedo, C.; 1994: 3-4).

En términos operativos el Plan se bifurcaba en dos grandes líneas:

- Un programa de estabilización de corto plazo (junio 1989-diciembre 1990) que buscaba limitar la profundización de los crecientes desequilibrios y restablecer las relaciones de los precios relativos, creando las condiciones para iniciar un proceso de reactivación económica que ayude a resolver paulatinamente los desequilibrios existentes.
- Un programa de ajuste estructural cuyos dos objetivos básicos serían: el logro de una economía sana, fuerte, estable y competitiva que estimule el crecimiento; y, el segundo, reducir y eliminar la dependencia de la ayuda externa (donaciones) a través de una apertura al comercio externo, y modernización del aparato productivo creando las condiciones para que la economía y sus agentes puedan valerse y servirse de sus propios medios y capacidades.

Para la aplicación efectiva del programa de corto plazo el gobierno obtuvo en agosto el respaldo del Fondo Monetario Internacional (FMI) a través de un acuerdo de derechos

especiales de giro (DEG). Hasta 1993 el gobierno llevaba suscritos tres acuerdos stand-by con el FMI.

EN 1991 el gobierno crea el Fondo Inversión Social con financiamiento principalmente del BID. El FIS nació con el propósito fundamental de atender, de forma focalizada, las demandas apremiantes, de la población en situación de pobreza, particularmente la extrema, para potenciar su capacidad de interacción plena al desarrollo económico y social del país.

Entre sus actividades más importantes se pueden mencionar las siguientes:

- Educación, con ejecución de proyectos de infraestructura, equipamiento y dotación de recursos materiales educativos.
- Salud y nutrición, proyectos de infraestructura, equipamiento.
- Agua potable, alcantarillado y letrinización.
- Medio ambiente, proyectos de forestación, cocinas Lorena y chefina.
- Guarderías y hogares infantiles (Montoya, 1998: 47-48)

Para poder impulsar las políticas de ajuste estructural el país obtuvo dos préstamos del Banco Mundial, que se correspondía con las fases:

El primer préstamo de ajuste estructural SAL-I para un período de dos años, con la condición de aplicar medidas de ajuste en las áreas siguientes:

- Comercial y cambiaria.
- . Monetaria y de tasas de interés.
- . De reformas al sector financiero.
- . Reformas al sector agropecuario.
- . Programas para los sectores sociales.

Para la aplicación de la segunda fase del ajuste se obtuvo el segundo préstamo SAL-II en agosto de 1993, con el cual se buscaba consolidar y dar continuidad al proceso ya iniciado pero concentrando sus esfuerzos en seis áreas:

- . Modernización del sector público.
- . Reforma del sector financiero.
- . Cambios en el sector hidrocarburos.
- . Reforma comercial.
- . Reforma del sector social y alivio a la pobreza.
- . Reforma a la política ambiental.

En este mismo contexto también el gobierno salvadoreño entabló negociaciones con el Banco Mundial para el diseño y la implementación del Programa de Reformas e Inversión Sectorial Agrícola (PRISA), aprobado en marzo de 1993, así como para la implementación futura de otros programas con incidencia directa sobre el sector agropecuario como el de “Servicio Agrícola y Tenencia (1994-1998)” y el de “Manejo de

recursos naturales 1996-1997”, los cuales formaban parte de un programa más vasto de préstamos del Banco Mundial al país por un monto total de 338 millones de dólares para los años fiscales 1994-1998 (Acevedo, 1994: 4-5).

Para resolver los problemas antes mencionados y alcanzar los objetivos propuestos, en lo que respecta a la búsqueda de la estabilización económica se establecieron tres políticas económicas básicas:

1.- Tipo de cambio flexible.

Entre 1989 y 1993 se aplicó una política de tipo de cambio flexibles que se reflejó en continuas devaluaciones. Desde 1994 el sistema se transformó de hecho, en uno de tipo de cambio fijo ubicado en aproximadamente ¢ 8.75 por un dólar (Ramos, H., et. al.; 1995: 5). El mantenimiento del tipo de cambio a este nivel provoca que el Banco Central se vea obligado a realizar operaciones cambiarias (compra y venta de divisas), ello tiene su influencia en la política monetaria.

2.- Política monetaria:

2.1.- Eliminación de topes de cartera.

2.2.- Supresión del financiamiento del BCR al sector público. La ley orgánica del Banco Central de Reserva de El Salvador, establece que éste no puede financiar directa ni indirectamente al Estado, ni a las instituciones ni empresas públicas. Tampoco puede otorgar créditos al sector privado. Desde agosto de 1994 las operaciones de crédito al sector privado se trasladaron al Banco Multisectorial de Inversiones (BMI).

2.3.- Políticas indirectas a través del encaje legal y las operaciones de mercado abierto. El encaje legal oscila entre el 15 y 20% para los depósitos corrientes, de ahorro, a plazo y el que se aplica a los reportos. Para los depósitos en moneda nacional y extranjera el encaje se unificó desde el 29 de abril 1995. El encaje para créditos con el exterior se estableció en una tasa del 10%. La tendencia ha sido a la reducción de las tasas de encaje legal.

2.4.- Modificaciones en la política de redescuento y recurso de última instancia. A partir de julio de 1994 se eliminó la ventanilla única de redescuento del BCR, que atendía con recursos internos, la demanda de crédito de corto plazo de las instituciones financieras. Sin embargo, se les siguió otorgando créditos a través de la ventanilla de liquidez automática hasta por el 15% de su encaje legal.

3.- Política fiscal.

3.1.- Reducción del gasto.

3.2.- Reducción y/o eliminación de los impuestos que afectan la inversión y fortalecimiento del impuesto al consumo. A partir de mayo de 1994 se eliminó el impuesto al patrimonio.

En julio del mismo año se aplicó un aumento en el IVA de tres puntos de modo que pasó de 10% a 13% (Consejo Monetario Centroamericano, 1995).

Las políticas de ajuste estructural conciben que la inestabilidad económica no sólo es el resultado del crecimiento excesivo de la demanda agregada sino de un estancamiento en el crecimiento de la oferta, este comportamiento ineficiente en la producción se entiende como la consecuencia de la fuerte protección arancelaria que promueve la existencia de empresas no competitivas, del efecto negativo de todo tipo de controles de precios, de los elevados salarios por encima de la productividad, de la falta de políticas dirigidas a fomentar la inversión productiva nacional y extranjera, etc.

Debido a ello con el fin de que las políticas de control de la demanda agregada no generen contracción económica se establecieron las políticas de ajuste estructural de incentivos de la oferta, esto es:

1.- Política arancelaria.

Reducción, unificación y eliminación de aranceles. Se programó la ejecución de un programa de desgravación arancelaria para llegar a una estructura con un techo de 6% y un piso de 1% (Ramos, H.; 1995: 5-6).

2.- Liberalización del tipo nominal de cambio.

3.- Eliminación de controles, licencias, cuotas y listas de importación.

4.- Políticas de fomento a la inversión (Ley de inversión extranjera, ley de zonas francas y maquilas, ley de fomento a las exportaciones no tradicionales).

5.- Liberalización de precios. Existen controles sobre las tarifas de la luz, agua y teléfono.

6.- Políticas de salario mínimo fuertemente intervenida por el gobierno.

7.- Políticas institucionales (Reducción del tamaño relativo del Estado, privatización de empresas públicas, reducción del empleo público, compactación de entes públicos)

8.- Eliminación y/o simplificación de trámites públicos.

9.- Liberalización, desregulación y privatización del sistema financiero.

2.2.- EVALUACION DE LAS MEDIDAS DE ESTABILIZACION Y AJUSTE ESTRUCTURAL.

Para establecer en términos macroeconómicos los resultados de las políticas de ajuste estructural que se han aplicado hasta el presente es conveniente remitirse a la información que facilitan los indicadores agregados, en el cuadro que se muestra a continuación puede verificarse el comportamiento de los mismos:

**CUADRO 1.- RESUMEN DE INDICADORES ECONOMICOS MAS RELEVANTES
(PORCENTAJES)**

Indicador	Promedio 1992-96	1996	1997
ESTABILIDAD			
1. Inflación (IPC)	11.9	7.4	1.9
2. Déficit comercial/PIB	16.3	13.8	11.6
3. Déficit cuenta corriente/PIB	1.7	1.6	-0.8
4. Remesas familiares/PIB	12.1	10.4	10.5
5. Tipo de cambio efectivo real (1990=100)	123.3	140.5	147.5
6. Déficit del sector público/PIB	1.9	2.5	1.7
7. Tasa de interés activa real/promedio corresponde a 1993-1996	7.9	8.7	13.1
SOLVENCIA			
1. Ahorro nacional bruto/PIB	16.3	12.8	15.5
2. Reservas internacionales/meses de importación		4.9	6.2
3. Deuda pública externa/PIB	24.4	22	21.7
4. Deuda pública interna/PIB	10.9	9.4	8.2
CRECIMIENTO Y EQUIDAD			
1. Crecimiento del PIB real per cápita	3.7	-0.25	1.8
2. Inversión interna bruta/PIB	19.7	17.4	17.7
3. Tasa de crecimiento de las exportaciones a partir de US\$ corrientes	20.2	8.31	32.68
4. Índice de salarios mínimos reales (1988=100)	79	75.5	74.1
5. Porcentaje de pobres en el sector urbano	45.9	42.4	39
6. Porcentaje de pobres en el sector rural	63.6	64.8	62.1
7. Salario promedio mujeres/hombres		72.8	

FUENTE: Proyecto Estado de la Nación, PNUD/Consejo Nacional para el Desarrollo Humano Sostenible, San Salvador; 1999.

Es conveniente enmarcar los resultados con cada una de las políticas con las cuales tiene relación a manera de poder determinar el impacto relativo de ellas.

1.- Evaluación de la política cambiaria. Según los PAE's, el objetivo fundamental de esta política consiste en hacer más competitivas las exportaciones a modo de revertir los déficit en la balanza comercial y la cuenta corriente como porcentajes del producto interno bruto (PIB). En el cuadro 1 puede observarse que tanto el déficit comercial como el de la cuenta corriente, como porcentaje del PIB, han sufrido una reducción perceptible; esto, si tiene que ver con el tipo de cambio, debe ser atribuido más a la estabilidad del mismo que a su flexibilidad, la cual realmente sólo ha significado devaluación y únicamente se dio en los primeros años de la década de los noventa. Por cuanto desde 1994 el tipo de cambio se ha mantenido de hecho fijo, las reducciones en la sobrevaloración del colón deben ser el resultado de los cambios en la relación entre la inflación nacional y la internacional; pero esta vinculación más bien está relacionada con la política monetaria.

2.- Evaluación de la política monetaria. Uno de los objetivos principales de la política monetaria consiste en reducir la inflación para aproximarla al ritmo de aumento de los precios al nivel internacional; la búsqueda de este objetivo es necesaria por un lado para aumentar la capacidad adquisitiva de la población y, por otro, para mermar el proceso de sobrevaloración de la moneda que afecta a la competitividad de las exportaciones. En el cuadro 1 se muestra que la tasa de inflación no sólo ha dejado de ser de dos dígitos para convertirse en un parámetro de uno, sino que ha sufrido una considerable reducción a un poco menos de 2%. Sin embargo, aún la inflación interna sigue siendo superior a la internacional (alentando el proceso de sobrevaloración) y todavía continúa siendo importante en la reducción de la capacidad adquisitiva como puede observarse en el cuadro. Tanto el aumento del tipo de cambio efectivo real como la caída permanente del salario real (mínimo) así lo señalan. Con relación a las tasas de interés real, si bien uno de los objetivos de las medidas monetarias era hacerlas positivas, también se buscaba, por otra parte, que no se elevaran a niveles que afectaran los incentivos de inversión; en el cuadro, no obstante, puede verificarse que las tasas reales de interés han estado aumentando, lo cual puede explicarse, en parte, por el conocido fenómeno llamado “mal holandés” (ver PNUD, próxima publicación, 1999; y Rivera Campos, R., 1998). El carácter contractivo de la política monetaria junto al cada vez más precario poder adquisitivo de la población han sido factores que han provocado un deterioro de la demanda agregada.

3.- Evaluación de la política fiscal. Los resultados en cuanto al desempeño fiscal indican una mejoría que se refleja en una tendencia, aunque leve, a la disminución del déficit fiscal como porcentaje del PIB. Este coeficiente llegó a representar en algunos años de finales de los 80's y principios de los 90's aproximadamente el 4.5% (Consejo Monetario Centroamericano, 1995).

4.- Evaluación política arancelaria. El programa de desgravación arancelaria a la importaciones de bienes de capital, materias primas, bienes intermedios y bienes finales, tiene como objetivo la reducción de los costos y con ello la incentivación del aumento de la producción en general y las exportaciones en particular, así como promover la búsqueda de la modernización para mejorar la competitividad de la economía. El proceso de desgravación arancelaria en sí no ha avanzado tal como se programó debido a la oposición de diversos sectores (especialmente del sector agropecuario) que ven en este proceso un mecanismo de debilitamiento de los productores nacionales en la competencia. Recientemente, el 1 de julio de 1997, se realizó y programó una desgravación adicional de un 1% del derecho arancelario de importación (DAI) para los bienes intermedios y bienes finales; los bienes de capital y materias primas gozaban del 0% de impuestos desde el 1 de diciembre de 1996 (PNUD, Ibid.). El problema principal de la desgravación arancelaria consiste en que no se ha articulado a un programa integral de desarrollo y modernización del agro y del sector no agropecuario. La modernización desde el punto de vista de los PAE's se espera que ocurra como el resultado de los efectos espontáneos del mercado una vez que las condiciones arancelarias se establezcan. Tal situación no corresponde con la realidad dado que tanto los pequeños productores agropecuarios como los microempresarios y pequeños empresarios de la ciudad no tienen las condiciones económicas para renovar sus tecnologías y volverse más competitivos; ello es lo que genera

que varios sectores se opongan a la desgravación o aboguen por un proceso gradual de desgravación.

5.- Políticas de fomento a las inversiones exportaciones. Dentro de estas políticas sobresalen especialmente la eliminación de impuestos a las exportaciones y el establecimiento de incentivos (como el denominado Draw Back), el desarrollo privado de las zonas francas, la ampliación del universo de actividades beneficiadas con este tipo de régimen aduanero especial, y la autorización de vender una proporción de su producción anual en el mercado local. El efecto de tales medidas parece haber sido positivo para las exportaciones en especial las no tradicionales y la maquila. En el cuadro 3 puede observarse la manera en que se ha modificado a lo largo del tiempo la estructura de las exportaciones:

CUADRO 3

Exportaciones de El Salvador en millones de Dólares												
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
PRODUCTOS												
TRADICIONALES	593.6	386.4	393.5	252.8	296.2	272.1	217.2	295.7	324.0	425.8	414.5	603.6
NO TRADICIONALES	161.3	204.5	215.3	244.7	285.3	316.0	380.2	446.3	494.9	579.6	609.8	755.5
TRADICIONALES												
Centroamérica	91.0	119.6	139.8	160.6	175.0	193.7	257.2	310.2	343.1	426.7	454.8	576.1
Resto del Mundo	70.3	84.9	75.5	84.1	110.3	122.3	123.0	136.1	151.8	152.9	155.0	179.4
MAQUILA	61.0	61.0	47.0	78.0	81.0	132.0	198.2	290.1	430.4	646.6	764.9	1056.8
TOTAL	815.9	651.9	655.8	575.5	662.5	720.1	795.6	1032.1	1249.3	1652.0	1789.2	2415.9
Estructura												
TRADICIONALES	72.8%	59.3%	60.0%	43.9%	44.7%	37.8%	27.3%	28.7%	25.9%	25.8%	23.2%	25.0%
NO TRADICIONALES	19.8%	31.4%	32.8%	42.5%	43.1%	43.9%	47.8%	43.2%	39.6%	35.1%	34.1%	31.3%
TRADICIONALES												
Centroamérica	11.2%	18.3%	21.3%	27.9%	26.4%	26.9%	32.3%	30.1%	27.5%	25.8%	25.4%	23.8%
Resto del Mundo	8.6%	13.0%	11.5%	14.6%	16.6%	17.0%	15.5%	13.2%	12.2%	9.3%	8.7%	7.4%
MAQUILA	7.5%	9.4%	7.2%	13.6%	12.2%	18.3%	24.9%	28.1%	34.5%	39.1%	42.8%	43.7%
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Tasas de crecimiento anual												
TRADICIONALES		- 1.8%		- 17.2%	- 8.1%		- 36.1%	9.6%	31.4%	- 2.7%	45.6%	
	34.9%		35.8%		20.2%							
NO TRADICIONALES	26.8%	5.3%	13.7%	16.6%	10.8%	20.3%	17.4%	10.9%	17.1%	5.2%	23.9%	
TRADICIONALES												
Centroamérica	31.4%	16.9%	14.9%	9.0%	10.7%	32.8%	20.6%	10.6%	24.4%	6.6%	26.7%	
Resto del Mundo	20.8%		- 11.4%	31.2%	10.9%	0.6%	10.7%	11.5%	0.7%	1.4%	15.7%	
		11.1%										
MAQUILA	0.0%		- 66.0%	3.8%	63.0%	50.2%	46.4%	48.4%	50.2%	18.3%	38.2%	
		23.0%										
TOTAL	- 0.6%	- 15.1%	8.7%	10.5%	29.7%	21.0%	32.2%	8.3%	35.0%			
	20.1%		12.2%									

Fuente: Ibid.

7.- Política de privatización. El proceso de privatización se buscó aplicarlo en un principio de forma centralizada a través de la Comisión Nacional de Privatización con una unidad técnica ejecutora, lo cual no tuvo éxito por lo que el gobierno decidió descentralizar el proceso. Esta disposición significó que las entidades centralizadas siguieran rigiéndose por las Disposiciones Generales del Presupuesto y que las entidades descentralizadas se rigieran con base a sus leyes especiales. Cada institución se convirtió, entonces, en ejecutora de su propio proceso de privatización. Las leyes especiales que han servido de soporte a estos procesos son: la Ley de Privatización del Sistema Financiero, la Ley de Privatización de Ingenios y la Ley de Liquidación y Venta de Inmuebles del INCAFE. Las experiencias más importantes que se pueden mencionar en relación con los procesos de privatización son las siguientes:

1.- La privatización de los bancos que fue coordinado por el Banco Central de Reserva de El Salvador.

2.- La privatización del Hotel Presidente que fue licitado a nivel internacional y cuya decisión de adjudicación correspondió a BANAFI/CORSAIN.

3.- Cemento Maya que fue intervenido por INSAFI debido a insolvencia; vendiéndose luego su deuda a través de subasta pública.

4.- Se privatizaron seis ingenios, el INJIBOA a cargo de CORSAIN, y los ingenios El Carmen, Chaparrastique, La Cabaña, La Magdalena y Chanmico a cargo todos de INAZUCAR. Se estableció una comisión coordinadora de privatización en donde participaron además de estas dos instituciones encargadas de los ingenios, los ministerios de Economía, Agricultura y Hacienda.

5.- Recientemente se privatizó la planta Torrefactora de Café, el activo más grande del INCAFE; ésta abastece de un 40 a 50% del mercado nacional de café percolado (Proyecto de Estado de la Nación, 1999).

8.- Evaluación de la política social. El FIS que ha sido la principal institución con la cual se ha tratado de combatir la pobreza de manera focalizada, inició sus operaciones en 1994 contando con un fondo de aproximadamente 120 millones de dólares para la ejecución de más de 3 mil proyectos de los cuales el 37.8% estaban destinados al sector educativo, un 37.4% a salud y nutrición y el restante se destinó a la construcción de cocinas, forestación y otros. Evaluando la actividad de esta institución se pueden hacer los señalamientos siguientes que son válidos para la política social en general:

- La dependencia casi exclusiva de préstamos del exterior, además de significar la generación de costos futuros determina ciertos compromisos que restringen las decisiones acerca de cómo usar los fondos.
- La aplicación del criterio de focalización en un país en donde la pobreza azota al 50% de la población justifica la falta de compromiso para buscar una solución integral al problema de la pobreza.

- El carácter compensatorio y coyuntural de sus programas evita que se aborde la pobreza como un problema estructural.
- El FIS se ha guiado a través del criterio de la “demanda” para la aprobación de los proyectos con lo cual la posibilidad de que los más pobres sean los favorecidos se reduce.
- Lento proceso de ejecución de los proyectos (Sánchez, S., I.; 1995: 44-46).

Todo esto ha provocado que los programas sociales se transformen en un paliativo que sólo cubre un porcentaje muy bajo de la población en condiciones de pobreza.

Algunas de las medidas de políticas, especialmente las de carácter institucional, son bastante recientes como para poder detectar sus efectos macroeconómicos, no obstante, existen una buena cantidad de ellas, por ejemplo las relacionadas a las arancelarias y de promoción de inversiones y exportaciones, que ya tienen un tiempo considerable como para poder determinar que han provocado algún impacto en la actividad productiva. En el cuadro 1 puede verse que la producción per cápita ha tenido un desenvolvimiento aceptable, pero no excelente, aunque el comportamiento que muestra la tasa de inversión, medida como inversión interna bruta/PIB, señala que existen amplias posibilidades que el producto per cápita mejore su dinámica. También el aumento de las exportaciones en dólares corrientes verifica las potencialidades de crecimiento que se le presentan a la producción por persona.

Desde el punto de vista de los indicadores macroeconómicos se puede determinar un efecto positivo de las políticas de ajuste estructural; no obstante, se vuelve necesario verificar cómo se ha reflejado al nivel de la población estos resultados de la actividad económica, para ello es imprescindible especificar o desagregar un poco las políticas a modo de poderlas vincular con las condiciones de vida. Para poder hacer esto último, en este trabajo se abordará el impacto de las políticas de ajuste estructural en la población analizando tres acciones de principal importancia, esto es:

1.- La privatización de los servicios básicos. La privatización ha sido considerada por los que promueven los PAE's como uno de las medidas vitales del éxito de las políticas, se concibe que la eficiencia del sector privado al transformarse en un comportamiento general debe reflejarse en la economía agregada a través del crecimiento tanto de la demanda como de la oferta agregada.

Aunque ciertamente mayores niveles de producción y crecimiento se deben levantar sobre la actividad de empresas eficientes, los problemas relacionados con la calidad de los bienes y servicios, con el grado de accesibilidad que tiene la población a los mismos, con las variaciones en los precios y tarifas que las privatizaciones conllevan, etc. No pueden detectarse simplemente observando los indicadores agregados, se requieren indicadores que reflejen el impacto que sobre la población tiene el proceso de privatización y ello se intentará realizar analizando un proceso de privatización relevante como es el de los servicios de energía.

2.- Las políticas del mercado laboral. El mercado laboral se vincula con aquel sector mayoritario de la población que recibe ingresos prácticamente fijos. En los PAE's el mercado laboral es considerado como un mercado de recursos que se encuentra asociado con el empleo y el crecimiento del producto, para que el empleo crezca absorbiendo la población que se incorpora al mercado de trabajo y de esa forma también el producto aumente de forma permanente, los salarios que es el costo de la mano de obra, y el papel que los trabajadores juegan en el proceso empresarial debe ser adecuado. Lo ideal en cuanto al salario, de acuerdo con los PAE's, es que el costo del trabajo debe ser igual al producto marginal, mientras que en cuanto a la actitud de los trabajadores se promueve la eliminación de las imperfecciones causadas por los sindicatos.

El comportamiento tanto del producto como de la tasa de desempleo abierto indica que los PAE's han tenido éxito en el sentido de frenar el crecimiento del desempleo y por lo tanto de dinamizar la economía, para el gobierno esto ha estado relacionado a la flexibilidad que se ha estado promoviendo en el mercado laboral, es decir, al hecho de que los salarios reflejan mejor ahora su productividad y que los sindicatos se han vuelto más flexibles. Si bien los indicadores macroeconómicos difícilmente pueden desmerecer estas apreciaciones, se hace necesario conocer cuál es la situación de los trabajadores en cuanto a su capacidad adquisitiva, cuál ha sido la dinámica de la misma, cuál es la situación de empleo tanto en su calidad como en su cantidad, qué condiciones de trabajo y laborales tienen los trabajadores, y, finalmente, determinar si la eficiencia detectada en las tasas de crecimiento de la producción pueden ser sostenibles en el mediano y largo plazo, para ello el mercado laboral debe ser analizado no sólo partiendo de las tasas de empleo y el crecimiento de la producción sino también estudiando los indicadores que reflejan las condiciones de vida y laborales de los trabajadores, así como el papel que juegan éstos en las relaciones de poder. Eso es precisamente lo que se buscará hacer con el estudio del mercado laboral.

3.- La liberalización del sistema financiero. El crecimiento y la concentración que se observa en el sistema financiero se han convertido en una prueba del éxito de la privatización de la banca; no obstante, de por sí ello no significa beneficios para esa gran cantidad de pequeños y medianos productores. De nuevo, el crecimiento del producto puede ser el reflejo de la bonanza de los grandes bancos y las grandes empresas, pero ¿Cómo se muestra la situación de los pequeños y medianos productores? ¿Representa la banca formal una alternativa para su crecimiento? Si la respuesta fuese negativa, se vuelve necesario saber de qué forma este sector económico y social puede vincularse al comportamiento de la actividad económica; tales problemas son los que deben encararse en el análisis de las políticas de liberalización del sistema financiero.

Cada uno de estos temas se estudiará por separado en los capítulos siguientes.