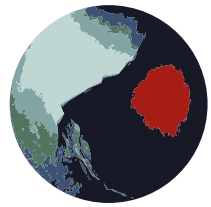
RECOPILACIÓN HISTÓRICA UTEC

De la ilusión al desencanto

Reforma económica en El Salvador 1869-2009

Juan Héctor Vidal

Editorial UTEC



DE LA ILUSIÓN AL DESENCANTO

REFORMA ECONÓMICA EN EL SALVADOR 1989 - 2009

JUAN HÉCTOR VIDAL

330.97284
V817e
Vidal, Juan Héctor

De la ilusión al desencanto : Reforma económica en El Salvador 1989-2009 / Juan Héctor Vidal. -- San Salvador, El Salv. : Editorial Universidad Tecnológica, 2024.
522 p. ; 22 cm. -- (Recopilación Histórica Utec ; Vol. 22)

ISBN 978-99961-85-05-9

Vidal, Juan Héctor. 2. El Salvador--Política económica--1989-2009. 3. El Salvador--Condiciones económicas--1989-2009. 4. Privatización--El Salvador. 5. Reformas económicas--El Salvador. 6. Publicaciones de la Universidad Tecnológica de El Salvador.

Los veintidós títulos que conforman esta Colección Histórica representan un esfuerzo institucional sostenido por documentar, preservar y difundir la memoria, el pensamiento crítico y el desarrollo del conocimiento en nuestra universidad. Más que publicaciones aisladas, este conjunto funciona como un archivo vivo: una secuencia de etapas de un proceso histórico continuo que testifica la evolución de nuestra institución y su compromiso indeclinable con la sociedad salvadoreña.

Cada obra, desde su propia trinchera disciplinaria —ya sea el análisis de las revueltas populares, la evolución del derecho constitucional, la historia económica o los complejos procesos de paz—, contribuye a una meta mayor: rescatar el patrimonio bibliográfico y documental del país bajo un riguroso estándar metodológico y académico. Poner a disposición del lector esta serie es consolidar una voz institucional que no solo estudia el pasado, sino que lo interpreta para comprender nuestro presente.

Recopilación Histórica Utec ® | Serie Histórica, Vol. 22

DE LA ILUSIÓN AL DESENCANTO

REFORMA ECONÓMICA EN EL SALVADOR 1989 - 2009

Juan HéctorVidal.

Primerareimpresión2025

Autoridades Utec

Lic. José Mauricio Loucel
Presidente

Dr. José Mauricio Loucel †
Vicepresidente

Dr. Carlos Reynaldo López Nuila
Vicepresidente Administrativo

Dr. Nelson Zárate
Rector Utec

Recopilación Histórica Utec ® | Serie Histórica, Vol. 22
De la ilusión al desencanto. Reforma económica en El Salvador 1989 - 2009
Juan Héctor Vidal

ISBN 978-99961-85-05-9

Diseño de portada y diagramación / Guillermo Contreras

PRIMERA EDICIÓN
DE LA RECOPILACIÓN HISTÓRICA UTEC (Junio 2024)
© Copyright 2024
Editorial Universidad Tecnológica. El Salvador.

Reservados todos los derechos. No se permite la reproducción total o parcial de esta obra, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio (electrónico, mecánico, fotocopia, grabación u otros) sin autorización previa y por escrito de los titulares del copyright. La infracción de dichos derechos puede constituir un delito contra la propiedad intelectual. Algunos textos de esta colección están tomados desde los originales respetando la forma de escritura de origen y época.

Impreso por / Tecnoimpresos, S.A. de C.V. Tel.: (503) 2275-8861

Impreso en El Salvador • Printed in El Salvador

PRESENTACIÓN

Recopilación Histórica Utec

Este año nuestra institución cumple 45 años desde la fecha de su fundación. A través de ese período se han mantenido y cumplido los ideales asumidos como compromiso, por aquellos mecenas fundadores que, en medio de la vorágine del momento, percibieron que más allá de los cambios prometidos por la violencia, existía la oportunidad de ofrecer algo diferente de carácter educativo, que fuera útil para el desarrollo humano de nuestra población en general, tanto para los jóvenes como para los adultos; tanto para los más vulnerables por su condición social como para aquellos otros deseosos de crecer profesionalmente.

El nivel elegido fue el de la educación superior, dada la incertidumbre y riesgos que corrían los jóvenes en aquellos tiempos, especialmente, para quienes no encontraban seguridad para aplicar y culminar la vocación propia de una carrera profesional. La fundación de la Universidad Tecnológica se inició como Instituto Técnico Vocacional que rápidamente creció, ante la misma demanda académica de nuevas licenciaturas y postgrados. En la actualidad, nuestra institución, ofrece un total de 26 carreras presenciales y semipresenciales, 12 carreras virtuales, 5 carreras con énfasis en inglés, 9 maestrías, 6 postgrados, registrando una población estudiantil de cerca de 25,000 estudiantes y destacándose dentro del campo de la educación nacional por la variedad de carreras, por la metodología aplicada, por la pertinencia de los contenidos, por el calificado nivel de sus docentes, por la continuada innovación de la enseñanza virtual y por el acertado empleo de las nuevas tecnologías de la enseñanza.

Uno de los proyectos a mediano y largo plazo que la universidad inició en 1991 fue el de profundizar en nuestra historia nacional, al desarrollar investigaciones, de aquellas importantes etapas de nuestro pasado que dejaron huellas y con el que marcaron el devenir de los acontecimientos dignos de registrarse por constituir los hitos históricos que deben conocer las generaciones presentes y futuras. De conformidad con ese criterio, el hilo conductor nos lleva cronológicamente a los sucesos relevantes que han discurrido con sus hechos, personajes y resultados, perfilándose de esa manera, la trayectoria de nuestro pueblo y de nuestra república.

La presente Recopilación Histórica Utec de 22 volúmenes, es un esfuerzo continuado de varios años, la cual ha requerido la cooperación de muchos autores reconocidos por su elevada formación académica y científica en las respectivas fases históricas en que han plasmado el sistemático proceso de su valioso estudio. La obra, tiene la virtud de comprender desde la época prehispánica hasta nuestros días y la concurrencia de diversos enfoques como producto del vinculante ejercicio crítico, el cual enriquece la diversidad de cada tema y período tratado.

Con esta importante obra, la Universidad logra destacar en el campo de la investigación científica, aportando pasajes inéditos de nuestro pasado. Esperamos que nuestro empeño académico sea, a futuro, un documento de referencia para los estudios sobre la memoria histórica de nuestro país, cuyo resultado final no debe ser más que mantener viva y fuerte nuestra identidad cultural.

San Salvador, abril de 2024

Dr. José Mauricio Loucel
Presidente y Fundador

A la memoria de mi hermano Meme,
Quien vivía atribulado pensando que yo le dedicaba demasiado tiempo,
esfuerzo y entrega a la empresa privada.

Por enésima vez, le manifesté que lo hacía por El Salvador
y creo que al final lo convencí.

Fue la última vez que conversamos.

CONTENIDO

Presentación 13

Semblanza sobre el autor 15

Prólogo 19

Prólogo a la segunda edición 35

Introducción general 49

Parte I

Pinceladas sobre un mundo en transición

Capítulo I

Contexto internacional 59

Capítulo II

Una crisis diferente y el surgimiento de "otro" orden económico mundial 79

Capítulo III

Los programas de ajuste

A. Naturaleza y alcances 92

B. El amplio espectro de las reformas 97

C. El Salvador en crisis 115

Parte II

Cambio de rumbo

Capítulo IV

Factores incidentes

A. Sembrando en un terreno abonado 129

B. Un momento propicio para el cambio 135

Capítulo V

La nueva economía

A. Doctrina y reforma económica 138

B. El punto de partida 140

Parte III

Principales políticas

Capítulo VI

Política comercial

A. Proceso de desgravación 147
B. Más allá de la apertura concertada 158
C. Las relaciones comerciales en el marco de los tratados bilaterales 164
D. Apertura de la economía después de la reforma comercial 172
E. A manera de recapitulación 178

Capítulo VII

Reforma tributaria

A. Ejercicios previos 184
B. Pasos en firme 187
C. Entorno a la carga tributaria 194
D. Estructura tributaria 198
E. El problema de la defraudación fiscal 204
F. Algunas implicaciones de la reforma tributaria 209
G. El nuevo sistema tributario en perspectiva 215

Capítulo VIII

Privatización, desregulación y desincorporación

A. Hacia una perspectiva global 221
B. Reprivatización de la banca
   1) Marco de referencia 231
   2) Evolución de la banca después de la privatización 237
   3) Reacomodo y cambio de estructura del sistema financiero 246
   4) Un desenlace esperado 250
C. Privatización de sectores estratégicos
   1) Aproximación conceptual 259
   2) Energía eléctrica 269
   3) Telecomunicaciones 279
   4) El caso de las pensiones 289
   5) El Fovial 302
D. Dolarización, una privatización vituperable
   1) Perseverancia calculada 306
   2) Interfase 309
   3) Una nueva ofensiva 316
   4) Algunas acotaciones sobre los supuestos resultados 323
E. La bolsa de valores y la privatización 329
F. Privatización e inversión extranjera 332

G. Reforma del Estado: una tarea pendiente 335
H. A manera de síntesis 338

Capítulo IX

Mercado e instituciones

A. Marco conceptual 343
B. La evidencia empírica 350
C. La calidad institucional importa 362

Parte IV

Dinámica económica y desarrollo social

Capítulo X

Evolución de la economía: un proceso con altibajos

A. Una aproximación 373
B. Recuperación y crecimiento 375
C. Cambio de tendencia
1) Desaceleración y desencuentro 388
2) Más allá de la desaceleración 404
3) La inercia como signo de una transición 417
4) Algunas interpretaciones del precario crecimiento 424
D. Recuperación y retroceso (2005-2009) 433
E. Valoración global 446

Capítulo XI

Un vistazo a lo social

A. Más allá de las aspiraciones 463
B. Más que un concepto 473
C. Lo que revelan las cifras 477
D. La bandera social y los subsidios 492
E. Un intento de balance 495

Reflexiones finales

Capítulo XII

El gran desafío 501

Bibliografía 513

SIGLAS

ANTEL	Administración Nacional de Telecomunicaciones
AFP	Administradora de Fondo de Pensiones
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
ANEP	Asociación Nacional de la Empresa Privada
ARENA	Alianza Republicana Nacionalista
ASI	Asociación Salvadoreña de Industriales
ASDEMAC	Asociación Salvadoreña de Distribuidoras de Materiales de Construcción
BCR	Banco Central de Reserva
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CARICOM	Comunidad del Caribe
CBI	Caribbean Basin Initiative
CEMLA	Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos
CENITEC	Centro de Investigaciones Científicas y Tecnológicas
CENTREX	Centro de Trámites de Exportación
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIA	Central de Inteligencia (EUA)
CODESA	Corporación de Desarrollo
COEXPORT	Corporación de Exportadores de El Salvador
CONADEL	Comisión Nacional para el Desarrollo Local
CORSAIN	Corporación Salvadoreña de Inversiones
CPMSP	Comisión Presidencial para la Modernización del Sector Público
DEES	Departamento de Estudios Económicos y Sociales (FUSADES)
D.L.	Decreto Legislativo
DR-CAFTA	Dominican Republic Central America Free Trade Agreement
EL	Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa
ENADE	Encuentro Nacional de la Empresa Privada
EUA	Estados Unidos de América
FAES	Fuerza Armada de El Salvador
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FDA	Food and Drug Administration
FEDEPRICAP	Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá
FMI	Fondo Monetario Internacional
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FOSALUD	Fondo Solidario para la Salud
FOVIAL	Fondo de Conservación Vial
FUNDE	Fundación Nacional para el Desarrollo

FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GTZ	Agencia de Cooperación Técnica Alemana
ICC	Iniciativa para la Cuenca del Caribe
ICEFI	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
IED	Inversión Extranjera Directa
IER	Integración Económica Regional
INPEP	Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos
ISSS	Instituto Salvadoreño del Seguro Social
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LIM	Ley de Integración Monetaria
LPG	La Prensa Gráfica
MIT	Massachusetts Institute of Technology
MIPLAN	Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social
MCCA	Mercado Común Centroamericano
NAFTA	North American Free Trade Agreement
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODASP	Oficina Apoyo al Sector Productivo para las Negociaciones Comerciales Internacionales
OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPEP	Organización de Países Productores de Petróleo
PCUS	Partido Socialista de la Unión Soviética
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PYMES	Pequeña y Micro Empresas
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias
SIECA	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
SIGET	Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones
SPNF	Sector Público no Financiero
SSF	Superintendencia del Sistema Financiero
TLC	Tratado de Libre Comercio
UCA	Universidad Centroamericana José Simeón Cañas
UCLA	Universidad de California Los Angeles
UE	Unión Europea
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

PRESENTACIÓN

La reseña cronológica de la nación que recoge eventos del gobierno y de las instituciones de la sociedad en un período determinado, así como las acciones de los protagonistas que asumen papeles significativos para la vida nacional, es una necesidad histórica que requiere la atención preferente de los intelectuales y de los centros académicos del país. En el pasado, el conocimiento de los hechos acaecidos se recogían aisladamente por escritores extranjeros, quienes en rápidas visitas y limitadas entrevistas, o bien en crónicas de viaje, plasmaban las narraciones de los entrevistados, las percepciones de lo visto, de lo oído en los medios de comunicación de la época. Como es lógico, la importancia de conocer y experimentar los hechos de relevancia, solo pueden encontrar su verdadero escenario cundo se viven de cerca, se participa en ellos y se conoce el entorno en el cual se desarrollan.

El licenciado Juan Héctor Vidal, querido y entrañable amigo y prestigioso economista de reconocidos méritos académicos e intelectuales, es un profesional que no solo ha ejercitado la asesoría empresarial, sino también el análisis político, económico y social de nuestro país. Su calificada opinión, escuchada y leída frecuentemente por los salvadoreños, ha sido siempre un referente fundamental para contrastar las auténticas opciones que marcan la pauta en la visión de la vida nacional. La experiencia de su labor profesional y el compromiso de su vocación de estudio y voluntad de servicio a la sociedad, se reafirman en este libro "De la ilusión al desencanto", en el cual, la veraz exactitud de las cifras, la fehaciente versión de los hechos, la fidedigna posición de los interlocutores y la real interpretación de sus consecuencias, constituyen la clave para conocer de primera mano, las interioridades de la política, sus desvíos a favor de señalados intereses y con las consecuentes virtudes esperados por el pueblo. Este libro está escrito en esmerada prosa y con profundidad analítica de tal forma que el lector puede seguir los acontecimientos, conocer sus causas y comprender sus efectos.

Una vez más, la Universidad Tecnológica de El Salvador, dentro de su programa de investigaciones, contribuye a iluminar los hechos pasados inmediatos para entenderlos en su dimensión humana, a fin de que las presentes y futuras generaciones comprendan, de manera cierta y puntual, las consecuencias del orden social que ha vivido nuestra sociedad, a partir de los orígenes, dinámicas y justificaciones del modelo económico y político liberal, poniendo en evidencia que la razón del ejercicio del poder ha sido vehículo de explotación y no de redención de los marginados y olvidados de siempre.

Con este libro, nuestra Universidad continúa su compromiso académico y científico para contribuir a conformar la memoria histórica de la nación, con el propósito de fortalecer y desarrollar la democracia y despertar la responsabilidad ciudadana, para exaltar las bondades del sistema y evitar la perversidad de su control, mediante el ejercicio cotidiano y comprometido de la sociedad civil la cual debe ejercer la necesaria presencia y supervisión en las decisiones y actos del Estado, a efecto de asegurar en el presente, un futuro promisorio de justicia y prosperidad de un pueblo noble, que cada día se levanta con la frente en alto y voluntad del esfuerzo para enfrentar la tarea que cada salvadoreño realiza, cumpliendo la función social del trabajo para el progreso de la nación.

Doctor
José Mauricio Loucel
Presidente y Rector Vitalicio Utec

SEMBLANZA SOBRE EL AUTOR

Conocí a Juan Héctor Vidal a mediados de 1987 cuando junto con Roberto Rivera Campos, fuimos invitados a un foro en un hotel capitalino para discutir sobre la importancia de la política cambiaría dentro de un modelo de promoción y diversificación de exportaciones. Tanto el evento, como la temática a abordar, eran sumamente novedosos.

En esos años no era frecuente acudir a los economistas para obtener sus puntos de vista sobre la situación del país y sus perspectivas. Luego de ese evento, sin embargo, los foros económicos comenzaron a realizarse con más frecuencia y los economistas comenzamos a ser invitados recurrentes de los programas televisivos y radiales de opinión pública. Cada vez que Juan Héctor se recuerda de ese primer evento, me dice con cierto regocijo que fuimos pioneros en el país en los debates sobre temas económicos y sociales.

Pero también la temática abordada era muy novedosa. Debido a que el conflicto armado continuaba sin dar indicios de una pronta solución y que el gobierno de turno estaba concentrado en la puesta en marcha del plan de reconstrucción de los desastres ocasionados por el terremoto que sacudió a la Capital en octubre de 1996, podría haber parecido hasta irónico discutir sobre la pertinencia de modificar el sistema de tipo de cambio o, más aún, el modelo económico.

Sin embargo, Juan Héctor, quien para entonces se desempeñaba como jefe de estudios macro económicos de FUSADES, tenía una opinión distinta. Él, en consonancia con lo establecido por la institución donde laboraba, expresó en el evento que el pobre desempeño que para entonces registraba la economía salvadoreña no se debía exclusivamente a adversidades del entorno. Añadió que, a su juicio, también se incidían las deficiencias estructurales de la economía, derivadas de la dependencia de la agro exportación de unos cuantos productos y de la pérdida de eficacia de las políticas inspiradas en el modelo de industrialización por sustitución de importaciones.

En congruencia con ello, habló de la necesidad de un nuevo modelo, basado en el esquema de economía social de mercado, en el que el crecimiento económico sería liderado por las exportaciones y el uso intensivo de la mano de obra. Recuerdo haber escuchado de él, por primera vez, que el país debía de especializarse en la producción de bienes intensivos en mano de obra, porque era ahí donde se encontraba nuestra ventaja comparativa. También hizo alusiones sobre las ventajas del libre comercio y de la conveniencia de liberalizar los mercados financiero y cambiario. Debo señalar, empero, que lo que más me llamó la atención de la intervención de Juan Héctor en ese evento y en otros subsiguientes, fue su elevado optimismo sobre el futuro del país. Dentro de un entorno dominado por el pesimismo, destacaba el tono de sus intervenciones, el cual transmitía subliminalmente un mensaje de cambio y esperanza.

Por eso, cuando ganó ARENA las elecciones de 1989 y comenzó a implementarse el modelo económico diseñado en FUSADES, siempre creí que Juan Héctor sería uno de los principales funcionarios del gabinete económico. Pero sorprendentemente eso no ocurrió en esa administración ni en las tres siguientes de ARENA. Salió de FUSADES, pero no para el gobierno, sino hacia la dirección ejecutiva de ANEP, desde donde continuó defendiendo su pensamiento de libre empresa.

Poco a poco, sin embargo, su optimismo sobre el futuro del país fue cediendo, especialmente a medida que observaba cómo funcionarios de las diferentes administraciones de ARENA actuaban, muchas veces, violentando los principios del modelo económico que pregonaban. Aunque estaba a favor de las privatizaciones, cuestionó fuertemente algunas de ellas, especialmente por la falta de transparencia con que fueron ejecutadas.

Fue un duro crítico del intento por establecer una caja de convertibilidad y un arancel único al margen del proceso de integración económica centroamericana. Se opuso férreamente a la dolarización, vendida en su momento como una panacea para hacer del país un centro financiero internacional y un atajo para el desarrollo. No ha tenido reparo en señalar oportunamente algunos de los retrocesos experimentados en la institucionalidad del país y sus consecuencias.

También ha sido recurrente en denunciar los indicios de corrupción que han acompañado a varias de las reformas económicas que, impulsadas y defendidas en nombre del libre mercado, han terminado favoreciendo a intereses particulares y hasta a los mismos funcionarios de turno. Sin embargo, donde sus críticas han sido más severas es en señalar que las reformas económicas implementadas se olvidaron que para construir un sistema de economía social de mercado, no solo había que promover la eficiencia, sino también la justicia social. Un vacío expresado en la escasa atención brindada a la política social durante las cuatro administraciones.

Producto de estas valoraciones, Juan Héctor Vidal considera que el sentimiento de escepticismo y fracaso que ahora se tiene sobre el modelo económico propuesto por FUSADES a mediados de los años ochenta, más que a deficiencias del mismo, se debe a las desviaciones que se le introdujeron a lo largo de su implementación. Esa me parece que es la idea central contenida en este libro, en el cual nos relata con una honestidad intelectual poco común, su tránsito de la ilusión al desencanto.

Cabe agregar, que además de la sustentación de esta hipótesis, el libro también contiene una síntesis de las transformaciones económicas y socio políticas ocurridas a nivel mundial en los últimos 30 años y del profundo impacto que han tenido en nuestro país. Sin duda, un material de enorme importancia para entender El Salvador de finales del siglo XX y principios del siglo XXI.

Doctor
William Pleitez
Ex presidente Colegio de Profesionales en Ciencias Económicas

PRÓLOGO

"Salir de sí mismo, ser otro, aunque sea ilusoriamente, es una manera de ser menos esclavo y de experimentar los riesgos de la libertad."

Mario Vargas Llosa. La verdad de las mentiras.

La idea de escribir un libro sobre la reforma económica del país no es nueva. Más bien es demasiado añeja, ya que han transcurrido tres lustros desde que se concibió por primera vez. Pero haber dejado el proyecto en una especie de hibernación por muchos años no fue fortuito y tampoco ha significado una pérdida de esfuerzo, más bien es todo lo contrario.

Haberlo escrito en aquel momento sin duda nos hubiera llevado al extremo de idealizar algo que todavía estaba en proceso de gestación. Peor aún, habríamos caído en el mismo error en que frecuentemente incurren algunos analistas al extrapolar cifras sobre crecimiento y desarrollo en general, ignorando que la dinámica social, no siempre le es fiel a la economía y mucho menos a la política.

Lo que pasaba en ese momento era que, como muchos salvadoreños, estábamos contagiados por un excesivo optimismo que nos hacía perder la perspectiva de la historia. Vivíamos embelesados pensando que el país por fin había encontrado la senda que andaba buscando desde hacía tanto tiempo. Y no era para menos.

El modelo económico en marcha comenzaba a dar sus primeros frutos, en tanto que los Acuerdos de Paz habían dado paso, según nuestra percepción, al surgimiento de un pluralismo ideológico sensato para incorporarse al proceso político, sin revanchismos de ninguna naturaleza. Por lo tanto, de alguna manera creíamos firmemente que estábamos en presencia de un escenario ideal para edificar una sociedad cualitativamente distinta.

Obviamente, partíamos de la base de que haríamos el mayor esfuerzo para trabajar con una visión compartida para consolidar la democracia y construir un sistema económico incluyente. Esto, a fin de zanjar para siempre las diferencias que en el pasado habían constituido una retranca para el desarrollo integral de los salvadoreños.

Sin embargo, pronto nos dimos cuenta que cinco años no eran suficientes para transformar una sociedad, dejar atrás toda una historia de desbalances económicos y sociales, diferencias ideológicas profundas y una falta de identidad cultural sobre la cual, en todo caso, se construye la prosperidad de las naciones.

Frente a eso, hoy pensamos que en dos décadas sí se podía haber dejado trazada una plataforma más sólida para la transformación, especialmente porque el poder estuvo en manos de un solo partido, y un actor tan importante como la empresa privada, apoyó sin mayores problemas a los diferentes gobiernos. ¿Qué otras condiciones habría necesitado el país, aparte de una conciencia colectiva más consecuente con su propia historia y de un liderazgo aglutinador, para transitar con paso firme hacia estadios superiores de desarrollo?

En este campo, las experiencias son notables y diversas y nosotros pensábamos que algo podíamos aprender de ellas, adaptando creativamente todo aquello que ha contribuido a privilegiar el éxito. Los países del sudeste asiático lo hicieron bajo regímenes autocráticos, pero España, Chile e Irlanda lo han logrado en democracia. Es más, en el caso de Chile, el exitoso sistema económico se gestó bajo un régimen dictatorial; sin embargo, los subsiguientes gobiernos conservaron lo bueno que había hecho aquél y aprendieron, sobre todo, que volver por los fueros de la democracia política y económica implicaba trascender la lucha partidaria de corte inmediatista.

Esta última referencia no es caprichosa. Si la transformación de las sociedades se confinara al plano estrictamente económico, donde el funcionamiento del mercado hace la diferencia, el caso más emblemático lo tenemos hoy en día con el crecimiento espectacular de China. El gigante asiático ha roto paradigmas en este campo con base en el sistema capitalista, pero sin una apertura política que potencie todavía más el desarrollo humano.

Nosotros pensábamos hace quince años que todo ello lo podíamos hacer en democracia. No obstante, si por el prurito de idealizar esa transformación hubiéramos forzado los tiempos de la historia, extrapolando el futuro a partir de un tramo temporal muy corto, nos hubiéramos equivocado totalmente. De hecho, una primera gestión arenera —que casi todo el mundo consideraba exitosa— no era suficiente para proyectar el futuro.

Con ello, hubiéramos cometido el error de cálculo político de darle méritos anticipados a los siguientes gobiernos, sin tener la más remota idea de cómo iban a actuar en una sociedad ávida de cambios, pero que también ha estado sustentada en estructuras de poder poco sensibles a las lecciones de la historia. Y algo más, ¿quién hubiera imaginado por aquella época que un estilo de desarrollo, concebido bajo conceptos y prácticas del más puro capitalismo, iba a hacer crisis en un tiempo relativamente corto?

Y cuando aludimos al campo político, no es que ignoremos que uno de los fundamentos de toda democracia liberal —la alternancia— se ha dado, diríamos que más allá de lo imaginable, con el triunfo de la izquierda. En este sentido, no hay que pasar por alto que el cambio ha ocurrido en medio de una crisis financiera y económica mundial, donde los espacios para enfrentarla hay que buscarlos, paradójicamente, dentro del sistema donde se incubó. O sea en el sistema capitalista contra el cual sus detractores siguen arremetiendo sin darle tregua. Pero también en un escenario político nacional marcado por una gestión gubernamental maniquea, poco transparente y mesiánica.

Las elecciones, como la alternancia, son al sistema político lo que el crecimiento y la distribución, son a la economía. Pero ni aquellos explican del todo democracia, ni éstos, por si solos, llevan a la prosperidad de las naciones. Un crecimiento sin distribución pierde mucho de su valor, y las elecciones gran parte de su significado, si se sustentan en una institucionalidad frágil. Y particularmente la última administración de ARENA, no fue precisamente un bastión de la institucionalidad democrática.

Sabemos que detrás de esos avances en nuestro desarrollo político —sin duda importantes para la democracia funcional— se esconde un sistema electoral cuestionado, una Asamblea Legislativa que reparte cuotas partidarias en las elecciones de segundo grado, una Corte de Cuentas convertida en coto de caza de un instituto político, una separación de poderes con muchos cuestionamientos. Esto, para mencionar lo más relevante de las falencias institucionales que aprisionan el desarrollo político y debilitan el desarrollo económico, tal como lo ha planteado FUSADES, entidad a la que en este trabajo se le da un crédito merecido por su papel en la formulación inicial del modelo económico que se puso en marcha hace veinte años.

Todos estos factores son ahora centrales en el trabajo que pretendimos iniciar hace muchos años y hoy nos damos cuenta del vacío histórico en que hubiéramos caído al acelerar el paso. Con el devenir del tiempo, también hemos tenido espacio para defender sin claudicar el sistema económico que, según nuestro modo de pensar, sirve mejor a los intereses del país. Y este no es un asunto trivial, porque atañe a los valores y principios de todos aquellos que creemos en la libertad. Si se nos permite

una libertad, diríamos que nos ubicamos dentro de lo que se ha dado en llamar "la tercera vía", que no es sino una forma un poco elegante de decir que siempre hemos estado en contra del fundamentalismo. Pero en el fondo, lo que realmente promovemos es la instauración de una auténtica economía social de mercado.

Así, insistentemente hemos planteado que no es el modelo como tal, el responsable de la miríada de problemas que señalan sus detractores. Por el contrario, hemos dicho que esos problemas, que indudablemente existen, son producto de la gestión del mismo. Aceptamos, incluso, que en esto puede haber un error de semántica y desde luego en la interrogante inevitable sobre aquello que le es consustancial a la economía social de mercado —cuánto Estado y cuánto mercado— pero no una confusión acerca de lo que se requiere para que una sociedad progrese en libertad y la economía sea sensible a las necesidades básicas de los sectores más vulnerables.

Y esto no es una reacción tardía ante lo que hoy en día está ocurriendo en el mundo entero con la crisis financiera y económica. Mantenernos dentro de esa línea ha tenido como propósito ser consecuente con nuestro pensamiento y nuestras acciones, y reivindicando permanentemente la "idea fuerza" que sirvió de base para que el país hiciera, a partir de 1989, un intento por construir un sistema económico más eficiente y equitativo.

Es decir, insistiendo hasta la saciedad de que el país debía mantenerse dentro de los principios rectores de la economía social de mercado, incluso como una exigencia para prevenir grandes extravíos en el camino hacia la consolidación de la democracia. Obviamente, siempre hemos estado conscientes de que las ideas normalmente se pierden en un mundo por naturaleza cambiante, pero tampoco estamos entre quienes hacen concesiones a costa de sus propias creencias y principios.

En buena medida, este posicionamiento ha quedado plasmado a través de nuestro espacio semanal de opinión en *La Prensa Gráfica*, que salió a luz en septiembre de 1995 y que inicialmente se identificó como "Sendas y Surcos". Esta, como parte de la visión institucional del periódico de empezar a compartir ideas en torno a un proyecto de nación. Iniciativa surgió, cuando comenzaban a desvanecerse las ilusiones que habían generado los Acuerdos de Paz, con las primeras expresiones de desencuentro que se gestaron, precisamente, bajo la pretensión del segundo gobierno de ARENA de meter a golpe y porrazo un paquete de medidas para, supuestamente, profundizar las reformas, cuando la economía había comenzado a dar señales claras de debilitamiento.

En ese contexto, nuestro enfoque, en general, siempre ha girado en torno a los excesos y omisiones que se han cometido en nombre de una mal entendida

libertad económica. Si bien es cierto que el país tiene credenciales de un manejo macroeconómico sensato y de grados de libertad que en América Latina sólo han sido superados por Chile, tampoco se puede poner en duda que en el camino la gestión económica se apartó de lo que era el proyecto inicial.

Esto lo aceptó indirectamente FUSADES en una parte del estudio, que como ha sido la tradición, presentó para el quinquenio 2004-2009. Al abordar el tema de la política económica en función de la competencia y los factores que han incidido en el desempeño del modelo, señaló que parte del problema era su énfasis en la empresa antes que en el mercado[8].

Nosotros hemos ido un poco más allá, diciendo con frecuencia que el problema estriba en que, en muchos aspectos, hemos venido arrastrando y fomentando formas de comportamiento empresarial que recuerdan al más primitivo mercantilismo, debido a esa veneración excesiva por el mercado y la protección que de manera explícita o implícita le ha venido otorgando el Estado a determinados grupos, en detrimento del interés general. Lo lamentable, en todo caso, es que tarde, muy tarde nos dimos cuenta de que la economía también cuenta en las elecciones.

Todavía más. El problema es que a lo largo de casi veinte años, la dinámica política interna y los acontecimientos internacionales han creado un escenario que ha rebasado con creces todo lo malo que los llamados "antisistema" pudieran haberle achacado al modelo, aunque para nosotros, insistimos, mucho ha derivado de la cuestionable gestión del mismo.

Como resulta comprensible, aquellos que por largo tiempo han venido sosteniendo que en la base de muchos problemas —lento crecimiento, pésima distribución del ingreso, creciente brecha externa, desempleo estructural, precaria situación fiscal, deterioro de la capacidad adquisitiva de la población, tercerización de la economía, alta dependencia de las remesas familiares, creciente informalidad, entre otros—está el neoliberalismo, hoy van más allá.

Los detractores del estilo de desarrollo que ha seguido el país se sienten gratificados porque, según ellos, la crisis financiera que empezó a gestarse a mediados de 2007 les ha dado la razón y, aunque no lo dicen con toda contundencia, dejan entrever que se están cumpliendo las profecías marxistas de la desaparición del capitalismo, aunque en sus enfoques hagan abstracción de la tesis fallida sobre el papel protagónico que en ello tendría la lucha del proletariado.

8 FUSADES. Estrategia Económica y Social 2004-2009. San Salvador 2003.

Sin embargo, con la misma frecuencia con que arremeten contra el sistema capitalista, caen en el error garrafal de atribuirle al modelo económico males que ningún otro puede evitar. Los modelos no son buenos ni malos, son simples categorías que sirven para encauzar el comportamiento de los seres humanos. La corrupción, la falta de rendición de cuentas, el narcotráfico y la inseguridad jurídica y física, son vicios sociales que se encuentran con mayor o menor grado de arraigo en cualquier sociedad. Incurrir en el error de enrostrárselos al modelo económico es caer en un reduccionismo extremo, mientras se dejan de lado los comportamientos torcidos de quienes han tenido la responsabilidad de administrar las políticas públicas.

Contrario sensu, ven como casos paradigmáticos las travesuras de los Chávez, los Castro, los Ortega y otros tantos tercermundistas que pululan por doquier, ya no reivindicando la sociedad sin clases, sino un socialismo raro que se apropia de un espacio temporal para elevarlo a una categoría universal y adaptarlo al paso terrenal de unos pocos que se consideran asimismo como verdaderos redentores de la humanidad, cuando lo único que representan es un grupúsculo que nunca encontrará acomodo en el mundo civilizado.

Pero escribir un libro en un escenario distinto de aquel en que fue concebido también tiene, para cualquier aficionado, un desafío adicional. Especialmente si, como en nuestro caso, debemos movernos en un punto equidistante del neoliberalismo extremo y de las ideas marxistas o del fracasado socialismo real.

Para el caso, cuando se comenzó realmente la tarea de escribir este libro, allá por el mes de abril de 2007, todo aparentemente en el país seguía su "curso normal", excepto porque de manera muy adelantada había comenzado una preocupación por lo que podría ocurrir en las elecciones de 2009. Aún no habían aparecido en el horizonte aquellos nubarrones que se convirtieron unos cuatro meses más tarde en lo que se dio en llamar la "tormenta perfecta", por la confluencia de la crisis en el sector inmobiliario en los Estados Unidos, el alza brutal en los precios del petróleo y otras materias primas, y la crisis de alimentos.

Esto vino a introducir nuevos elementos en la dinámica económica y social del país, al punto de llevarnos a reflexionar sobre el verdadero significado de abordar un tema que, virtualmente, los mismos hechos daban por superado. Sin embargo, meditando más sobre ello, más bien llegamos a la conclusión de que, con la crisis internacional —que ya venía mostrando su severidad con la estrepitosa caída de *Wall Street* y los principales mercados bursátiles del mundo, el 29 de septiembre de 2008— había mayores razones para mantener, en lo esencial, la línea de análisis que originalmente nos habíamos trazado.

En efecto, si nos remitimos al escenario internacional del segundo semestre de ese año, pronto caemos en la cuenta de que nuestro caso es solo un reflejo ínfimo de prácticas que infortunadamente se cometen aun en el país que ha sido por más de 200 años el referente obligado de la economía de mercado. Estados Unidos y así el mundo, igual que en los años treinta, están expuestos a vivir prácticas nefastas de unos pocos, que en este caso, como en la Gran Depresión, fueron toleradas más de la cuenta, esta vez bajo la ofensiva neoliberal que se impulsó durante la administración Reagan.

Como es sabido, a raíz de la crisis gestada en la irresponsabilidad con que se manejaron los negocios en el sector inmobiliario, con efectos sistémicos en todo el mundo, el debate se centró en si debía o no intervenir el Estado para salirle al paso a las conductas perniciosas de gente que abusa de la libertad de emprendimiento.

El caso es que con la gravedad de la crisis y la controversia sobre la conveniencia o no de que el Estado se convierta en un actor más activo, en el marco de un modelo que por definición tiene a la base la libertad, se ha empezado a extender la idea de que es el sistema capitalista el que llegó a su fin y hasta se habla de un "gobierno global", siguiendo las ideas de un académico ruso que cuestiona la capacidad de los Estados Unidos de seguir siendo la potencia hegemónica mundial[9].

Sin embargo, algo impensable un año atrás vino a poner el tema en un punto crítico en un momento oportuno. La Cumbre de Presidentes y Jefes de Estado de Iberoamérica, celebrada en San Salvador entre el 29 y el 31 de octubre de 2008, que tenía como principal punto de agenda el tema de la juventud, no pudo eludir el problema de la crisis internacional y más bien se concentró en discernir sobre su gravedad y consecuencias.

En esa ocasión, hubo expresiones como las de los gobernantes de Bolivia, Honduras, Ecuador y Nicaragua, que se inclinaron por una condena abierta al capitalismo como responsable directo de la crisis financiera. En tono más moderado se expresaron los mandatarios de Argentina, Chile y Brasil, considerados como practicantes de un socialismo "light", al menos, estos últimos.

En una entrevista concedida a *La Prensa Gráfica*, el gobernante salvadoreño, señor Saca, fue más explícito cuando dijo: "Yo sí soy de los que cree y ha abogado por un capitalismo serio, por que se acabe (y en esto retomó las palabras de Lula) el capitalismo de casino […] que se acabe la especulación de *Wall Street*". En esa línea abogó por una mayor regulación, algo que en el país fue un tabú durante los gobiernos de

9 Comunicado de prensa No. 57, MSRA: "Ha comenzado el gobierno mundial. Fin de los Estados Unidos". 15 de diciembre de 2008. Disponible en línea: http://www.asalbuchi.com.ar/2008/12/fin-de-los-estados-unidos-inicio-del-gobierno-mundial/.

ARENA[10]. Al expresarse como lo hizo, acaso sin proponérselo, don Tony Saca le dio en gran parte la razón a sus opositores ideológicos más viscerales, por lo menos en ese momento. Afortunadamente, Chávez no asistió a la Cumbre.

Al final, todos los asistentes a la misma fueron contestes acerca de la necesidad de una mayor regulación y una revisión del sistema financiero internacional, donde probablemente el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) van a ser los más observados.

Nada nuevo en el fondo, ya que los principales organismos radicados en Washington D.C. han sido vapuleados por sus políticas erradas, al someter a los países en proceso de desarrollo a verdaderos experimentos. La diferencia en esta ocasión es que también países grandes como los de la Unión Europea y Japón, están a favor de una nueva arquitectura financiera internacional, aunque con ello veladamente se le esté restando importancia al hecho de que la crisis se incubó en el país más emblemático del capitalismo. Sin embargo, esto no significa la defunción del sistema, como sugieren sus detractores.

En esto coincidimos con Rodrik, quien ha sostenido que: "el capitalismo no está muerto. La crisis actual demostró que el capitalismo, ni se auto genera, ni se auto sostiene, ni se auto regula, ni se auto estabiliza. Se reinventa […] De hecho, su maleabilidad es la razón por la que superó las crisis periódicas a largo de los siglos y sobrevivió a las críticas de Marx en adelante"[11].

En este marco, el tema que nos ocupa no es ajeno al escenario que empezó a dibujarse a mediados de 2007 con una crisis en la economía más poderosa del mundo. Después de todo, lo que la propició fue la falta de regulación en el marco de una corriente liberalizadora que abrazaron países como el nuestro, para responder, precisamente, a otra debacle financiera que se gestó en economías en proceso de desarrollo. El problema, en nuestro caso, es que en muchos aspectos se quiso ir más allá de lo que aconsejaban los principios fundamentales de la economía social de mercado y lo que recomendaban la prudencia y el buen juicio, de cara a una dinámica política inédita.

En temas puntuales, hoy podemos coincidir en que el sistema financiero de El Salvador es de los más modernos y eficientes de América Latina. Pero ¿cuál fue el costo que implicó su saneamiento y hacerlo rentable a través de la prestación de servicios onerosos, para después venderlo sin que el Estado hubiera recibido un céntimo de las fabulosas ganancias percibidas por aquellos que estuvieron directamente relacionados con la reprivatización?

10 *La Prensa Gráfica (*1/11/08).
11 Mercados y tendencias, marzo/abril 2009.

Haber cambiado el régimen monetario, rompiendo un consenso básico —aunque no fuera escrito— también ha sido un golpe duro para la economía del país, ya no digamos para la esencia del sistema económico, que no debería admitir la fijación de un precio clave como la moneda porque atenta contra los mismos principios en que se sustenta la economía de mercado. La teoría convencional sostiene que en una economía de mercado, los precios solo se fijan en tiempos de calamidad pública. Alguna vez, alguien con más tiempo, agudeza y conocimiento, demostrará con ecuaciones sofisticadas, cómo la dolarización dio también al traste con las pretensiones de ARENA de eternizarse en el poder.

Estos y muchos otros aspectos relacionados con la reforma económica son motivo de preocupación para una gran parte de los salvadoreños. La imagen objetivo que sin duda muchos nos formamos hace veinte años, probablemente nada tiene que ver con la realidad que hoy estamos viviendo, lo que no significa sugerir que el país ha sido víctima del inmovilismo. La pregunta a dilucidar es en todo caso ¿dónde estaríamos en términos políticos, económicos y sociales si hubiéramos actuado con una perspectiva diferente de la historia?

La educación, la salud y la seguridad social, sin duda, son hoy más asequibles y buena parte de la población tiene la posibilidad de disfrutar de niveles de consumo mucho más altos, aunque esto último responda al "efecto demostración" acuñado por Duessenberry y sea uno de los problemas estructurales que viene arrastrando la economía, entre otras razones, por los efectos "negativos" que provoca la emigración.

En ese sentido, hay que procesar la idea de que la comprensión de la economía no es sólo una cuestión de naturaleza técnica. También hay que entender que alrededor de la misma se desarrolla un sistema de valores y aspiraciones que trasciende el significado estadístico del crecimiento del PIB, el ingreso por habitante y aun la misma distribución del ingreso, aunque éstas sean, a fin de cuentas, la razón de las preocupaciones en torno al desarrollo económico y social de cualquier país. Hoy en día, la cohesión social, la gobernabilidad democrática y la sostenibilidad ambiental, para mencionar lo más obvio, deben ser incorporadas al análisis, a partir de una interpretación diferente del significado de la economía en la trasformación de la sociedad.

Los valores, las aspiraciones y la expresión cuantitativa de la dinámica económica, inevitablemente se juntan para moldear la visión del ciudadano respecto al cambio. Y esa visión normalmente se vuelca hacia la aceptación o el rechazo de la gestión pública, la buena o mala voluntad hacia el empresariado y, en el extremo, hacia la búsqueda de nuevas opciones en el plano político cuando el sistema es incapaz de colmar sus necesidades en respuesta a su esquema anterior de valores. Esto, a pesar de lo señalado por Keynes en el sentido que: "las faltas más destacadas en cualquier

sociedad son su incapacidad para proveer empleo a todos los que lo necesiten y su arbitraria e injusta distribución de la riqueza y el ingreso"[12].

Lo anterior, no tiene nada de filosófico. Si algo tiene la democracia, aun en sus fases incipientes, es la capacidad para movilizar la conciencia colectiva y la crítica social hacia todo aquello que le beneficia o le perjudica. La mansedumbre, como expresión de un comportamiento humano típico en las naciones política, económica y socialmente atrasadas, tiene la extraña virtud de que mantiene a los humanos en la esfera del determinismo.

Pero los salvadoreños ya superamos por mucho esa etapa. Hoy somos más exigentes con nuestros gobernantes, los actores políticos, económicos y sociales, y con nosotros mismos. Esto es un síntoma de toda sociedad en transición, lo cual es bueno. Por eso cuando se trata de poner en perspectiva la transformación que ha experimentado El Salvador en los últimos treinta años —con etapas en las que se cruzan expresiones de autoritarismo con una democracia en lenta evolución, pero que igual llevan la impronta del cambio—no puede eludirse el tema de las nuevas exigencias que surgen como producto de la adhesión a los principios de la democracia liberal.

Por consiguiente, cualquier intento de valorar los cambios que ha experimentado El Salvador a lo largo de los últimos años, siempre será un ejercicio muy limitado, si no reconoce al menos que, más allá de las interpretaciones que puede hacer un interesado en el tema, existe un entramado social que se expresa, siente y reacciona. No obstante, y sin evadir responsabilidades, valorar estas expresiones trasciende los alcances de un trabajo que sólo intenta pasar revista a lo más obvio y lo que más siente el ciudadano común: la economía.

Además, en estos menesteres nunca faltan las excusas. Personalmente, me incluyo entre quienes han tenido la oportunidad —parafraseando abusivamente a García Márquez— de vivir para contarla. Haber estado vinculado con la empresa privada por casi veinticinco años y a la vez ocupar espacios de opinión en los principales medios de comunicación del país por un período de tiempo similar, me ha mantenido cercano a los intentos de transformación que ha hecho la sociedad salvadoreña en el último cuarto de siglo, independientemente de los sentimientos encontrados que despiertan en muchos.

Consecuentemente, el origen de las experiencias también cuenta al momento de matizar el juicio crítico. Sin embargo, la oportunidad de haber estado en el

12 "La teoría general de Keynes en relación con la clásica", en Tendencias del pensamiento económico, traducido del original en inglés Readings in economics editado por Paul A. Samuelson, Robert L, Bishop y John R. Coleman. Aguilar S.A. Ediciones, 1962.

"ajo", como se dice en buen salvadoreño, también es un pretexto para tomarse ciertas libertades, utilizando lo anecdótico para tratar de explicar hechos y circunstancias que no han sido del dominio público.

Nos explicamos. Gran parte de las ideas y formulaciones que tratamos de transmitir, tienen alguna relación con nuestra vinculación con FUSADES y la ANEP.

Estamos hablando de una relación de trabajo enraizada en dos entidades de reconocida gravitación en el desarrollo nacional. En períodos diferentes y áreas de influencia distintos, en ambos casos tuvimos la oportunidad de conocer de cerca lo que ha sido el posicionamiento y el quehacer del sector privado en torno al tema que nos ocupa. Es probable que para algunos esto no sea una novedad, en la medida en que nuestra visión en torno al tema económico la hemos compartido públicamente en los espacios de opinión a los cuales hemos tenido acceso, en paralelo con el trabajo desempeñado en ambas organizaciones.

Algunos amigos han interpretado las opiniones que vierto, por ejemplo, en mis artículos de opinión, como una extensión de lo que se piensa en las entidades a las cuales he estado o estoy vinculado. Nada más alejado de la realidad. Y aunque a veces resulta difícil deslindar a la persona del puesto que circunstancialmente ocupa, yo siempre me he preocupado por no confundir los papeles, aparte de que me siento más libre opinando como un ciudadano común.

Aun así, quienes me concedan el privilegio de leer este texto y hayan seguido de cerca mis escritos en *La Prensa Gráfica* y lo que expreso en otros medios de comunicación social, encontrarán algunos rasgos parecidos en los planteamientos de la cúpula empresarial en el período 1990-1998 y especialmente durante aquellos episodios durante casi todo el año 1995, cuando el sector privado organizado del país tuvo que librar una dura y prolongada batalla para que el gobierno de turno rectificara en unas decisiones que se consideraban erróneas.

Dicho sea de paso, mucho de lo que en esa época y en los siguientes años anticipé, infortunadamente se ha cumplido. Algo de esto se puede constatar en las columnas que se reproducen en este trabajo, especialmente aquellas relacionadas con la prolongada fase de lento crecimiento, las consecuencias de la excesiva desregulación y los efectos perniciosos de la dolarización.

Por lo demás, es obvio que cuando se emiten juicios públicamente así sean a título personal, adquieren mayor significado sí, de manera simultánea, se ostenta un cargo importante como el de director ejecutivo de la cúpula empresarial que ocupé por ocho años. En lo que a mí concierne, esta condición a veces me servía hasta de coraza ante los exabruptos de algunos funcionarios o sus veladas intenciones de

someterme a sus dictados. Enfrentarse al poder no es fácil, pero hacerlo con respeto, entereza moral y ética profesional, resulta gratificante.

En estos avatares, recuerdo especialmente una supuesta queja del presidente Calderón Sol ante el presidente de la ANEP, azuzado por uno de sus más cercanos colaboradores. En esa oportunidad estuve a punto de renunciar de la entidad cuando en un tono subliminal se me dijo que mi cargo se estaba volviendo incompatible con la forma cómo analizaba la realidad nacional. La comprensión y el buen juicio del ingeniero Roberto Vilanova, amigo muy especial, evitaron que la simbiosis creada por mi vinculación con el sector privado y mi deseo irrefrenable de decir las cosas por su nombre, se echara a perder.

Pero cómo cambian las cosas. No creo cometer una infidencia al comentar que cuando casualmente me encuentro con el doctor Calderón Sol —para mí el más carismático y sensible de los cuatro presidentes provenientes del partido ARENA— casi siempre me recuerda cuán dura fue la ANEP durante su gestión, pero al mismo tiempo reconoce cuánto le ayudó la institución a evitar errores. A veces hasta hace comparaciones.

Anécdotas de menor calibre las he vivido a montones, pero no puedo referirme a ellas sin caer en lo pedestre. Y menos, a casos que probablemente harían quedar bastante mal paradas a personalidades muy respetadas en nuestra sociedad. Herir susceptibilidades, tampoco es mi estilo.

Sin embargo, tampoco puedo dejar de mencionar aquellas que de alguna manera marcaron mi participación en la agenda del sector privado organizado del país. Comienzo por recordar aquellas largas jornadas de abril y mayo de 1991, para tratar de persuadir, desde la dirección ejecutiva de la ANEP, a sus más altas autoridades para que aceptaran la invitación transmitida por la Comandancia General del FMLN a través de su líder histórico, Schafik Hándal, para asistir a una reunión, sin agenda, en México D.F. Igualmente, el intento infructuoso que hicimos con el presidente de la entidad, para mantener vivo el Foro para la Concertación Económica y Social.

Del primer evento tengo la convicción de que se hizo lo correcto al aceptar el desafío, aunque muy pocos probablemente tienen idea de quienes se opusieron al encuentro. Me siento además gratificado, de haber acompañado a los dirigentes de aquella época en toda esa labor extraordinaria que en forma silenciosa se realizó, para construir puentes que facilitaran el reencuentro de los salvadoreños.

Del Foro sólo puedo expresar mi frustración por el desenlace. A veces pienso, incluso, que lo que está pasando hoy en día en el país, tiene mucho que ver con su fracaso. ¿Por qué digo esto? Simplemente porque no se tuvo la voluntad de trabajar

con visión compartida y porque la demagogia provinciana pudo más que el desafío de la historia.

Lo último, nos obliga a asociar circunstancialmente otra experiencia con lo que ha sido mi devoción: la empresa privada. Esto, a pesar de que en más de alguna oportunidad se mencionó mi nombre para optar a puestos públicos que van desde la candidatura a Alcalde o diputado por San Salvador, pasando por la de ministro o director general del ISSS, hasta la presidencia de la Corte de Cuentas. En este último caso, quienes me propusieron han dicho públicamente quién me vetó.

No obstante, debo decir que nunca se me ha cruzado por la mente cambiar de trinchera, particularmente porque con ello el país ganaría un mal funcionario y yo pondría en riesgo la satisfacción que me ha acompañado hasta ahora, es decir, no dejarme seducir por el poder y otras debilidades que me imagino se convierten normalmente en una tentación, cuando se ejerce un cargo público de importancia. En cambio, he tenido la oportunidad de contribuir a la gestión pública, participando en representación del sector privado organizado, en los consejos directivos de varias entidades autónomas de mucha relevancia.

Mi experiencia me ha enseñado que mucho se puede hacer desde esas posiciones para fomentar la transparencia y evitar, en lo posible, la corrupción que tanto daño le causa a la economía, a los empresarios que se guían por las buenas prácticas y, a la misma democracia. Lo único que se necesita para evitar que las tentaciones se conviertan en acciones delictivas, es actuar con ética y solvencia moral, contar con el apoyo incondicional del sector representado y, sobre todo, pensar siempre en los intereses nacionales antes que en los propios.

Una invitación inesperada estuvo eventualmente a punto de alterar ese modo de pensar. Un día, cuando menos lo pensaba, recibí una llamada telefónica de quien sería uno de los más cercanos colaboradores de don Elías Antonio Saca, a quien había tenido la oportunidad de conocer y tratar durante su paso por la presidencia de la cúpula empresarial.

Asistí a la cita programada con el todavía presidente electo, sin tener la más remota idea de lo que quería conversar conmigo. Entre las numerosas llamadas que recibía directamente o a través de uno de sus asistentes, y una vez me invitó a tomar asiento (después de unos tres minutos), me dijo más o menos lo siguiente: "Juan Héctor, conociendo su trayectoria en la empresa privada y su visión sobre El Salvador, me gustaría que formara parte de un reducido número de asesores, más que todo en cuestiones políticas".

La verdad es que me quedé asombrado con semejante propuesta, especialmente por el tipo de asesoría que requería de mi parte. En mis adentros me pregunté:

si este buen hombre supiera que apenas digiero los elementos de economía, no me estaría solicitando que colabore con él en temas tan complicados.

Aun así, reconozco que por unos segundos me ubiqué mentalmente en la cercanía del poder, pero inmediatamente reaccioné planteándole al futuro gobernante unas condiciones para su consideración, casi convencido que no las aceptaría: no salario, no oficina, ni limitación para seguir opinando en público, y apertura de las partidas secretas.

Todavía sigo esperando su llamada para que al menos me explique qué lo hizo cambiar de opinión, aunque la respuesta creo encontrarla en aquella insinuación que me hizo en esa misma oportunidad de que la legitimidad de un presidente está precisamente en la forma discrecional con que puede manejar los recursos públicos. Creo que no se molestó cuando le repliqué que, en mi concepto, esa legitimidad estaba en los votos.

Eso ocurrió unos días antes de la toma de posesión del señor Saca. La última vez que lo vi como presidente, fue en ocasión de la presentación del informe sobre el cumplimiento de los Objetivos del Milenio por parte del PNUD en mayo de 2009. Contrario al espíritu alegre que siempre le admiré, lo observé un poco melancólico, triste y acaso preocupado, al reconocer que no todo le había salido como hubiera querido; sin embargo, en su discurso (el último en un acto oficial) se reservó un espacio para referirse en un tono un poco raro a mi persona. El periódico digital El Faro (22/V/09) lo recogió así:

"El discurso que dio el presidente Saca este jueves en la presentación del Informe duró casi una hora. Fueron 54 minutos, en cuyo tramo 15º (¿?) el presidente se encargó de hacer públicas sus incomodidades con algunos señalamientos e incluso con algunas personas […] En un momento le llegó su turno a Juan Héctor Vidal.

Yo escucho, comentó Saca. Vi aquí a Juan Héctor Vidal, querido amigo, (éste lo saluda levantando la mano) yo escucho. He oído a economistas de economistas y ninguno me ha dado una explicación de lo que está pasando en el mundo […] Nadie. De repente como que meterle tanta cosa a la gente: la crisis, la crisis, la crisis, ya uno no quiere salir […] Corriendo al final, dijo el mandatario, intentando pulir sus ideas".

La referencia a este tipo de episodios —que por cierto han sido muchos más— no tienen otro propósito que rescatar la idea de cuán enriquecedora ha resultado para la elaboración de este trabajo, haber vivido experiencias que van más allá del mérito que pueda tener mi interpretación de los hechos económicos, a veces matizados con ingredientes políticos, durante los pasado veinte años.

Sin embargo, todas ellas palidecen cuando viene a mi memoria aquella reacción inhumana, para decir lo menos, de algunos de los participantes en una reunión tempranera, de aquel fatídico 16 de noviembre de 1989 —en una casa particular ubicada en una zona de las más exclusivas de la capital— para analizar de manera discreta la situación creada por la ofensiva. Cuando estábamos a punto de comenzar, sonó el teléfono y nuestro anfitrión fue a contestarlo en su estudio. A los pocos minutos descendió con una amplia sonrisa, para decirnos textualmente, ¿Saben qué?: mataron a los jesuitas hijos de …., No mencionó a la empleada ni a su hija adolescente. Ante esta macabra noticia, varios de los asistentes aplaudieron, para después iniciar una estúpida perorata que se me antojaba interminable. Yo solo reaccioné para persignarme y rezar en silencio el Padre Nuestro. Ya más tranquilo solo me atreví balbucear: este es el principio del fin.

Eran mis primeras experiencias en un largo trajinar, durante una etapa azarosa de nuestro país, preñada de tantos problemas pero con la fe puesta siempre en un futuro mejor.

Por algo, entonces, este trabajo es una mezcla de muchas cosas. Pero lo importante, al final, es reflexionar si después de soñar con una sociedad diferente, hemos sido capaces —en lo personal— de plantear, por lo menos, algo que puede resultar interesante para otros. Y especialmente para aquellos con mayores responsabilidades que las nuestras, pero que, inmersos en la turbulencia de un mundo cambiante, probablemente no han sabido aquilatar lo que significan para el ciudadano común, marginado y olvidado, sus esperanzas truncadas.

Al final, es quienes creyeron —genuinamente— en un proyecto económico, a los que van dirigidos estos pensamientos, pidiéndoles, eso sí, su benevolencia al juzgarnos, porque, para ser honesto, con frecuencia pensamos que más que contribuciones importantes al conocimiento de la realidad nacional, las mías, son simples desvaríos.

Este esfuerzo, que con modestia presentamos en esta ocasión es producto de los estímulos y apoyo que recibí del doctor José Mauricio Loucel, Presidente y Rector Vitalicio de este prestigioso centro de estudios superiores y amigo de toda una vida. También de su Vicepresidente, licenciado Reynaldo López Nuila, quien, con su visión trascendente y vivencias personales sobre la realidad nacional, apoyó sin reservas el proyecto. Agradezco también el respaldo del licenciado Rafael Rodríguez Loucel, actual Decano de la Facultad de Maestrías y estudios de Postgrado, con quien igualmente me une una vieja y estrecha amistad, que a veces ha corrido en paralelo con relaciones estrechas de trabajo.

De manera también muy especial, agradezco la generosidad de mi dilecto amigo doctor William Pleitez, con quien compartimos ideales por un país distinto, y que tuvo la gentileza de escribir la presentación del libro. Además, aprecio mucho la colaboración de otros dos grandes amigos, doctores Roberto Rubio —quien presenta el libro en la contraportada y a quien admiro mucho porque es de los pocos colegas economistas que se atreven— y a Alberto Arene, por sus valiosos comentarios.

Un agradecimiento sincero va dirigido a todos esos amigos que me estimularon para que plasmara en un solo texto, al menos parte de lo que he venido escribiendo por más de un cuarto de siglo. Igualmente, a aquellas personas bondadosas que sin haber tenido la ocasión de interactuar con ellas, de una u otra forma, despertaron mi ego y me dieron aliento, para no dejarme vencer por la desesperanza y los temores.

La tarea se hizo menos pesada por la colaboración eficiente, aunque corta, de mi hija Ana Cristina y por el apoyo incondicional y prolongado de Carmencita, una persona muy querida. Ellas comparten mi gratitud con Nayda Ávalos, una brillante joven economista graduada con honores de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA) —hoy día trabajando en el Banco Mundial—, quien con una paciencia consecuente con el compromiso que exhibe la juventud de hoy, marcó la diferencia para que este trabajo por fin se concretara, combinando la culminación de sus estudios universitarios y su empleo en la ANEP. Ella revisó innumerables borradores y se ocupó de procesar y sistematizar todo el material estadístico. Además, agradezco el apasionamiento que mostraron con la edición y producción del libro, a Carolina Carbajal y Guillermo Contreras, excelentes colaboradores de la universidad.

Sin toda esta movilización de esfuerzos, voluntades y estímulos, nada hubiera sido posible. Y yo, me hubiera quedado como un observador más de una etapa de grandes desafíos, pero también de insospechadas oportunidades para El Salvador. Solo así pude, recordando a Vargas Llosa: "experimentar los riesgos de la libertad".

PRÓLOGO A LA SEGUNDA EDICIÓN

La decisión de publicar esta segunda edición, igual que la primera, fue postergada por varios años, en espera de la oportunidad más propicia para materializarla. Diversos factores concurrieron para tomarla, pero es destacable el hecho de que ello ocurriera en un momento interesante desde el punto de vista político; a esto aludimos más adelante.

En todo caso, esta segunda edición ha sido motivada por la existencia de una "demanda insatisfecha". Colegas economistas, académicos y estudiantes universitarios tuvieron mucho que ver, al reconocer que el libro, teniendo como foco de atención el desempeño de la economía salvadoreña durante 20 años, incorpora elementos históricos que resultan importantes para entender, de manera más comprensiva, los fenómenos que han contribuido a moldear nuestro desempeño como sociedad en el marco de importantes acontecimientos que en algún punto se concatenan. Por ejemplo: el colapso del socialismo real, el surgimiento del fenómeno de la globalización, la reedición del conservadurismo político y la influencia de las reformas económicas emprendidas en muchos países en las décadas de 1980 y 1990.

Detectar en la página web de "*Library Thing*" una popularidad del libro, avalada por casi 1.6 millones de visitas, fue también, por qué no reconocerlo, un estímulo a ese ego que todos los seres humanos llevamos muy adentro, pero que pocas veces lo reconocemos. Esto se torna más estimulante, cuando una modesta contribución al conocimiento de la realidad nacional de un país pequeño, concita el interés de lectores de naciones mucho más avanzadas.

Y en cuanto al momento político, es importante destacar su significado. De hecho, esta edición coincide con el inicio del último año de gestión del segundo gobierno de izquierda -que concluirá su mandato el 31 de mayo de 2019- lo cual, desde una perspectiva histórica, resulta crucial para caracterizar las implicaciones que tienen los intentos de introducir giros importantes en la gestión económica y social de un país, cuando entra en juego, de manera determinante, la ideología. Y en un marco

como este, un evento aparentemente aislado, aunque de naturaleza política, también puede erigir un escenario que solo el conglomerado social es capaz de dimensionar.

En efecto, el 4 de marzo de 2018, El Salvador llevó a cabo elecciones legislativas y municipales, en las que el partido en el poder sufrió una contundente derrota, expresada en la pérdida de más de 43% votos en comparación con los comicios de igual naturaleza, que tuvieron lugar tres años atrás. Su participación en el Congreso se redujo así en 8 escaños, mientras perdía 19 alcaldías, algunas de ellas de mucha gravitación en el espectro político nacional. Esto significó, para la izquierda, un retroceso importante en el grado de su incidencia política, una pérdida notable en el control territorial, ello, según opinión generalizada, como resultado de un claro descontento sobre la gestión realizada, en un proceso acumulativo de dos gobiernos consecutivos. Pero en términos de apoyo popular, al partido ARENA tampoco le fue del todo bien: perdió, en comparación con el evento electoral precedente, 7% de sus votos; aunque agregó a su fracción legislativa 2 diputados y 7 concejales a los gobiernos locales.

Para nosotros, y en el contexto histórico en que situamos el libro, estos no son acontecimientos menores. Puestos en perspectiva, pueden contribuir a dimensionar la encrucijada en que nos encontramos los salvadoreños, más allá de los desafíos que se le plantean a cualquier país para enfrentar, en lo económico, las tareas del desarrollo y, en lo político, para lidiar con una dinámica propia de los tiempos modernos. Como se sabe, hoy en día, los gobiernos, sean de derecha o de izquierda, se han vuelto muy permeables a las corrientes que buscan en el populismo exacerbado, la respuesta a las presiones crecientes de los sectores más vulnerables, acicateados estos por los tradicionales grupos de disociadores, que no encuentran acomodo en ninguna parte. En otra dimensión, analistas de prestigio han creído ver en los casos del Brexit en Gran Bretaña, las elecciones en Estados Unidos y en Holanda, claras expresiones de populismo o, por lo menos, de un desencanto casi generalizado con el status quo. Así las cosas, por qué habría de extrañarnos a los salvadoreños la especie de referendo que se dio en las pasadas elecciones, para plantearnos interrogantes muy serias sobre nuestro futuro.

Más allá de cualquier consideración sobre las implicaciones políticas y sociales que hoy gravitan sobre el desempeño de nuestra economía, hay antecedentes muy claros que ilustran el tipo de problemas a los que nos enfrentamos y que con el correr del tiempo han venido a demostrar lo difícil que resulta su remoción, ya sea porque escaseaba la voluntad política, o porque la población los había venido interiorizando silenciosamente, hasta que por cansancio o desesperación, los sacó a la superficie, como parece haber sido el mensaje que de manera contundente envió con los comicios mencionados antes.

En este contexto, por mucho tiempo hemos sostenido que gran parte de los problemas económicos que confronta El Salvador de hoy, tiene raíces estructurales y, como tales, son, en gran parte, producto de indecisiones alimentadas por un excesivo temor al costo político involucrado o como producto de la subordinación del interés nacional a intereses particulares. No se ignora que, siempre y en cualquier lugar, las grandes decisiones de política pública, demandan un consenso mínimo y un liderazgo cimentado en una visión estratégica, ingredientes que podían o no, estar ausentes cuando gobernaba ARENA y El Salvador, como muchos otros países, abrazó (o profundizó) el modelo de economía orientado hacia el mercado. Pero en nuestro caso, claramente intervinieron varios hechos concretos para que las cosas no funcionaran como lo sugería la teoría.

Por ejemplo, se abrió la economía, pero no se crearon las bases institucionales e instrumentales –ni se desarrollaron plenamente estrategias efectivas– para robustecer deliberadamente la base exportadora. También se privatizaron sectores estratégicos (energía, telecomunicaciones y banca), pero el proceso fue poco transparente y, algo más delicado, se dio paso al surgimiento de figuras cuasi monopólicas, mientras nuevos grupos asumían posiciones de poder que contribuyeron a moldear la dinámica económica, la composición sectorial del PIB, la inserción del país en el mercado global y, lo que también es importante: las relaciones entre los diferentes sectores sociales. Estas siguieron marcadas por la pobreza en que históricamente se han debatido grandes segmentos de la población, sin ignorar, la movilidad vertical y horizontal que se ha observado, principalmente en poblaciones del interior del país. Pero tampoco, se puede obviar, el significado que tiene para toda la sociedad, el indetenible flujo de familias enteras en busca de un mejor futuro, principalmente hacia los Estados Unidos, ante las escasas oportunidades que ofrece el país.

En otro plano, el achicamiento del papel del sector público en la economía, no fue consecuente con el esfuerzo que se requería para aumentar su eficiencia y eficacia; mientras la reducción –o al menos la contención del crecimiento de la burocracia– se quedaba en el discurso oficial. Tampoco se hizo nada, para desterrar el clientelismo y la inveterada costumbre de aprovechar el Estado con fines patrimonialistas. Es más, todo apunta a que durante los dos gobiernos del FMLN, estos problemas se han agravado.

En otro plano, el Acuerdo de Paz dio paso a una importante transformación en buena parte de la institucionalidad del Estado. En teoría, las reformas calaron a lo ancho y largo de toda la administración pública, pero también en este campo hubo serias falencias, y las expectativas de cambio no estuvieron a la altura de las exigencias de un modelo económico que exigía eficiencia y eficacia, pero también transparencia.

Obviamente, no se pueden desconocer los avances que el país logró en los últimos años en hacer más efectiva la justicia constitucional y haber trazado, en general, una línea jurisprudencial que de alguna manera ha potenciado la democracia económica. Sin embargo, esto no minimiza las consecuencias negativas de no haber actuado con mayor oportunidad, cuando se estaba sembrando la semilla para que emergiera un sistema económico más incluyente y equitativo, fortaleciendo desde el principio, sus bases institucionales.

Por supuesto que lo anterior no agota la problemática que hemos venido arrastrando por muchos años. Pero estas breves consideraciones, acaso ayudan a explicar el grueso de las deficiencias que, en retrospectiva, observamos en el comportamiento de la economía nacional, que se distancia de la regional y esto, a pesar de que El Salvador fue el que más profundizo, al menos en teoría, las reformas estructurales. Así se desprende de las reacciones de expertos de los organismos internacionales radicados en Washington, que no le regateaban elogios al desempeño del país, reconociendo abiertamente la enorme satisfacción que sentían al "constatar" los enormes avances logrados por el que consideraban su alumno "más aplicado" y, a los principales protagonistas, como un auténtico "*dream team*".

Dicho lo anterior, es preciso enfatizar un hecho que puede o no ser compartido. En esencia, el contenido original de la obra se mantiene y solo se incluyen en esta parte algunas consideraciones sobre hechos y circunstancias que nos comprometen a reflexionar sobre algunas posiciones que asumimos en la primera edición.

Para empezar diríamos que bien la gestión de ARENA no puede considerarse como un fracaso, claramente resalta la existencia de una brecha considerable entre la imagen objetivo que muchos nos trazamos, con realidades constatables en varios aspectos. La evidencia empírica que da cuenta de que la situación se ha tornado más precaria con el correr de los años, sin ignorar que en todo esto las percepciones de la población resultan son determinantes. Esto no ignora que los dos gobiernos que sucedieron a ARENA, tampoco estuvieron a la altura de las circunstancias, en buena medida, porque su propia ideología entraba en choque con lo ya construido.

A riesgo de pecar de repetitivo, no sobra recordar que, desde la primera administración arenera, era notoria la existencia de un escenario propicio para que el país retomara vigorosamente la senda del crecimiento robusto y sostenido, a medida que la economía mundial se recuperaba y avanzaba el proceso de diálogo-negociación que finalmente condujo a la terminación de un conflicto armado que duró doce años. De hecho, la finalización de ese prolongado y triste episodio ya se percibía en el horizonte, mientras la empresa privada, desde el principio, le otorgó prácticamente el beneficio de la confianza al gobierno del presidente Cristiani y, al modelo económico

que este estaba impulsando, un grado muy alto de credibilidad. Mientras tanto, y con estos antecedentes, el país fue considerado (en su momento) por la comunidad internacional como un ejemplo a seguir para asentar las bases de una democracia liberal y una auténtica economía de mercado.

Esto último se percibía como un apoyo decisivo del mundo exterior civilizado, que involucraba ofertas de cooperación bilateral para la reconstrucción y el desarrollo, cuantiosos recursos de los organismos internacionales y significativos flujos de inversión extranjera directa. Además, el Consenso de Washington, muy en boga en esos momentos, constituía el referente por excelencia para impulsar reformas estructurales, políticas instrumentales y cambios institucionales, con el apoyo de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

Bajo esas circunstancias, el futuro no podía ser más promisorio: un proceso de pacificación en marcha, recursos externos abundantes para atender las demandas pos conflicto y apuntalar un modelo económico que prometía mucho para edificar un sistema económico, bajo un nuevo paradigma que potenciaba la equidad y la igualdad de oportunidades.

Sin embargo, con respecto a esto último, pensamos que parte del problema de expectativas versus realidades tiene su origen, precisamente, en el apego acrítico al decálogo del "Consenso" y, por qué no decirlo, en los intereses que rodearon la implementación del modelo como tal. En un lenguaje más diplomático diríamos: todo fue producto de excesos y omisiones cometidos en el nombre de una mal entendida libertad económica.

Sobre esto, reiteramos la tesis que hemos sostenido por mucho tiempo, en el sentido que no ha sido el modelo como tal el responsable de la precaria y prolongada situación económica que confrontamos, sino la forma en que se implementó. Aunque, en retrospectiva, connotados economistas extranjeros que actuaron como asesores del gobierno han encontrado otras causas, como la discontinuidad en los esfuerzos de reforma, y algo todavía más significativo (y que repetimos por sus connotaciones especiales): haber privilegiado a la empresa, antes que al mercado. (FUSADES: Estrategia Económica y Social 2004-2009).

Todo esto no ignora que el país ha sido afectado por grandes eventos naturales que han mermado la capacidad de respuesta ante los retos que plantea el crecimiento sostenido con equidad. Otra cosa distinta es, si esos fenómenos contribuyeron a crear una conciencia colectiva, ya no sobre la vulnerabilidad económica, sino sobre el impacto directo de los mismos en el crecimiento y las condiciones sociales de los más pobres, llámense terremotos, cambio climático o calentamiento global.

Bajo esta línea de pensamiento y ya en la recta final del segundo gobierno del FMLN, no tenemos reservas en reafirmar de manera categórica que, en la delicada situación que presenta el país en muchos aspectos, ARENA tiene su propia cuota de responsabilidad. Distinto es que el partido en el poder, con una ideología totalmente opuesta, haya complicado más las cosas y que a estas alturas, el país exhiba un magro desempeño que dura ya casi un cuarto de siglo.

Así planteadas las cosas, no sobra enfatizar que la versión original de este libro salió a la luz pública en enero de 2010; es decir, cuando la conducción del Órgano Ejecutivo ya era responsabilidad del FMLN, en la persona del señor Mauricio Funes Cartagena. Por esto, también, la presente edición se mantiene en el espacio temporal que fue objeto de análisis en ese momento. El cambio reciente de base y metodología de las cuentas nacionales en nada compromete los hallazgos de aquel momento, aunque coeficientes como déficit fiscal, carga tributaria y deuda pública respecto al PIB, para el caso, hayan variado sustancialmente. Más concretamente, los hallazgos respecto al crecimiento de este último –inferior, según información del BCR – en 14% al nivel contabilizado en 2005 con la antigua metodología, no cambia, en lo esencial, la orientación de nuestro enfoque.

Bajo esta línea de pensamiento, pensamos que descubrimientos como los señalados, no justifican alterar el contenido inicial del análisis. Esto tiene por supuesto mucho de simbolismo, porque al menos sus aspectos más importantes, ofrecían la pauta, como es natural, para que la población pudiera justipreciar el impacto de las políticas públicas y, el gobierno como tal, proyectara su propia versión ante la comunidad internacional.

Sin embargo, como ya lo sugerimos antes, tampoco podemos ignorar las implicaciones que la misma dinámica de los acontecimientos ha tenido sobre hechos y circunstancias que fueron incluidos en la primera edición. Ello nos obliga a aludir, en esta parte, a posturas que asumimos en aquel momento. Puestas en perspectiva, estas pueden contribuir a disipar dudas sobre la solvencia profesional que debe mantenerse en el tratamiento de temas tan delicados, como enjuiciar el desempeño de una economía, especialmente si existen de por medio importantes implicaciones de naturaleza política o factores exógenos fuera de control.

Dicho esto, nos referimos, en primer lugar, a la oposición que mantuvimos en torno a la dolarización. En este caso, seguimos aferrados a la idea de que, desde el punto de vista estrictamente macro económico-financiero, no era necesario cambiar el signo monetario y que esto ha sido, en los hechos, una retranca para el crecimiento robusto y sostenido, como lo han reconocido expertos internacionales. El largo record de El Salvador en el mantenimiento de un equilibrio razonable en sus cuentas

con el sector externo, sin comprometer el crecimiento ni la estabilidad financiera interna, eran razones suficientes para no llegar a ese extremo. Incluso, estas eran credenciales de las que no podía vanagloriarse cualquier país de América Latina. Obviamente, en la década de 1970, esa tradición se rompió por la presencia de situaciones extremadamente anormales, como el conflicto armado y la llamada "década perdida" que impactó con dureza a toda la región, en buena medida como consecuencia de la crisis de la deuda por el corte abrupto de los flujos de los llamados petrodólares, según la noción más extendida.

Pero con la dolarización y un flujo creciente de remesas familiares, el país también ha sufrido una especie de un pequeño "mal holandés tropicalizado", debido a que aquellas sobrevalúan la moneda en términos reales, lo que en el largo plazo ha dificultado el funcionamiento más eficaz del modelo de crecimiento basado en las exportaciones que, siguiendo la experiencia asiática, impulsó FUSADES mucho antes de que ARENA conquistara el poder. No obstante, también en retrospectiva, no minimizamos la importancia de haber tomado en cuenta el ingrediente político que, según se supo después, procesaron quienes recomendaron e implementaron la medida, ante la posibilidad de que llegara al poder un gobierno populista con orientación socialista tipo venezolano. Desde este punto de vista, debemos reconocer así pertinencia de la decisión, ya que con toda seguridad, el actual partido gobernante hubiera acudido al manoseo cambiario ante la crisis fiscal que agobia al país, el delicado estado del régimen previsional y, sobre todo, para mantener programas sociales sin un sustento económico sano, pero también contaminados por un sesgo ideológico inocultable.

Si políticamente el gobierno del FMLN es un adherente confeso del socialismo del siglo XXI, la emisión inorgánica de dinero –que es en gran parte lo que ha hundido a Venezuela en una crisis humanitaria sin precedentes en el hemisferio, a pesar de ser un país reconocido mundialmente por su riqueza en recursos naturales– ya El Salvador estaría siguiendo sus pasos para transitar por el camino de la hiperinflación.

Las insinuaciones de volver al Colón, no han faltado; incluso algo de ello se hablaba a unas semanas de que el señor Mauricio Funes asumiera la presidencia de la república. Es más, hubo una gran preocupación, cuando se atribuyó al Secretario Técnico de la Presidencia durante la mayor parte de la administración del profesor Sánchez Cerén, haber dicho: "Si no se hace (la reforma de pensiones) lo primero que se puede caer es la dolarización […] porque eso está unido a todo el tema de la capacidad de pago del país" (LPG, 13/02/16). Posteriormente, esta versión fue desmentida oficialmente.

Pero la idea también trascendió los círculos oficiales. Dos reconocidos economistas salvadoreños, ambos fallecidos, abordaron en sendos trabajos el tema de la dolarización, con sugerencias claras sobre la necesidad de volver a poner en circula-

ción el Colón. (Véase Glower, Carlos: "Economía Política de la Dolarización en El Salvador", 2010 y Arias, Salvador: "Regreso del Colón a El Salvador y el derrumbamiento del imperialismo del Dólar", 2017) No vamos a pasar juicios de valor sobre el sustento técnico de estas aportaciones, pero especialmente en la segunda, se percibe un claro sesgo ideológico.

A manera de paréntesis, hay que decir que el tema de la reforma del sistema previsional no fue algo que surgiera de la noche a la mañana, ni que fuera exclusivo de El Salvador; el caso de Grecia es de sobra conocido. Sin embargo, en nuestro caso, el desafío adquirió dimensiones potencialmente explosivas, porque se dio en medio de un forcejo político, atizado por una crisis fiscal sin precedentes en la historia reciente del país. Además, El Salvador no tenía mayores opciones financieras como el país helénico y, en cambio, lo regía un gobierno cuyo objetivo central siempre fue tomarse toda la institucionalidad del Estado, siguiendo también las directrices de La Habana y de Caracas.

La pretensión consistía –con la excusa de que las pensiones explicaban el 50% del déficit fiscal y que consecuentemente gravitaban enormemente sobre la sanidad de las finanzas públicas– en retornar al antiguo sistema para que el Estado las administrara, o sea, volver al sistema de reparto, ya desacreditado en todo el mundo. El sector privado y sindicatos de trabajadores no plegados al gobierno y agrupados en una organización creada de forma ad-hoc, reaccionaron desde el principio ante la pretensión del gobierno, con la cual tampoco comulgaban los organismos internacionales de financiamiento. Ante esta situación, los partidos políticos de oposición también participaron con sus propias propuestas; pero la opinión más extendida es que ninguna tenía de estas tenía un sustento técnico-financiero aceptable.

Ante esta dinámica adversa, el gobierno se vio compelido a ceder progresivamente al punto de llegar a aceptar un sistema mixto para dar la imagen de que respetaba la libertad económica; así, la parte de las mismas constituida por el ahorro individual seguiría siendo administrada por las AFP. Pero el estira y encoge duró año y medio entre 2016 y 2017, hasta que la Asamblea Legislativa, procesando todo lo que estaba sobre la mesa, y sin duda ante la presión que ejercía la empresa privada organizada y una importante representación del sector sindical, aprobó por unanimidad –en una acción que se considera histórica– una reforma que, al menos en el futuro previsible, resuelve el problema, pero descartando los intentos confiscatorios del gobierno de turno. Sin embargo, organismos como el FMI, han seguido insistiendo en la necesidad de modificar las variables paramétricas, para que el sistema sostenible en el tiempo.

Mientras tanto, un mes antes, el país había caído en un "*default* selectivo" que algunos conocedores de la materia sostienen que fue deliberado en un intento

fallido de doblegar al sector privado en el tema de las pensiones, aunque tal acción se convirtió en una especie de bumerán que terminó por afectar a todo el país. En efecto, esta acción erosionó más la calificación de riesgo, al punto que los bonos de la deuda soberana fueron arrastrados a la categoría de títulos "basura", cuando en la década de 1990, El Salvador ocupaba el segundo lugar, después de Chile, por su grado de inversión. Este escenario no se podía visualizar en 2010, aunque el tema de una crisis fiscal en ciernes había sido advertido desde mucho antes como el talón de Aquiles que eventualmente comprometería la dolarización y los beneficios que en su momento se le atribuyeron al modelo económico, gestado tres décadas atrás.

Pasando a otro plano, debemos aceptar que pecamos de omisos cuando no incorporamos en la versión original del libro, un tratamiento específico sobre la deuda pública. Esto tiene su propia excusa: las cifras oficiales que se manejaban cuando la administración Saca entregó el poder, no eran alarmantes y estaban dentro de los parámetros convencionalmente aceptados para países como El Salvador, aunque eventualmente trascendió que las cuentas fiscales se maquillaron dentro de un arreglo irresponsable entre el gobierno saliente y el entrante.

Según las cifras oficiales, los compromisos del SPNF solo representaban en 2009 el 40.9% del PIB, mientras que para 2017, el mismo coeficiente habría alcanzado el 62%. (Estrategia y Negocios, 17/8/17). Con la revisión de las cuentas nacionales, ese coeficiente se elevó al 74%. Independientemente de esto último, ese maquillaje de las cifras no llegó a los niveles de la deuda real que dejó Correa en el Ecuador, que superaba con creces la que oficialmente reconoció el expresidente cuando terminó su mandato. (https/www.libremerccado.com/17-11-19). Tampoco llegó al extremo del manoseo de las cuentas fiscales que hizo la presidente de Brasil, Dilma Rousseff, que condujo a su destitución. Dicho sea de paso, esta decisión solo fue cuestionada por un reducido número de países de la región, incluyendo a El Salvador. En cualquier circunstancia, lo destacable, en nuestro caso, es el contubernio entre dos gobiernos de distinto signo ideológico y los desarrollos posteriores que marcaron su paso por la primera magistratura del país.

Con todo, la referencia a este tema solo ha tenido el propósito de llamar la atención sobre el uso abusivo que se ha hecho del crédito público durante los dos gobiernos del FMLN. Guardando las proporciones, y de seguir esa tendencia en los próximos gobiernos, el país puede caer en situaciones extremas donde nuevamente resalta el caso de Grecia y, aquí en el hemisferio, el que llevó a la Argentina a caer en *default* a principios de la década de 2000 y el que está ahogando a Puerto Rico.

Dentro de estas últimas disquisiciones, tampoco podemos obviar la herencia de corrupción que dejó ARENA. Este cáncer social –que como lo hemos dicho en

repetidas ocasiones, se traslada por generación espontánea a través de una ancha y gruesa banda sin fin– está haciendo metástasis. Las evidencias están a la vista y no pueden ser más grotescas, porque ubican al país en un lugar de dudoso privilegio a nivel global, según Transparencia Internacional. Lo que es más grave, es que, en nuestro caso, este flagelo está potenciando en extremo el aumento de los niveles pobreza. A esto se agrega la erosión de nuestra incipiente institucionalidad democrática, en un país asediado por la delincuencia común y organizada y una espada de Damocles que nos amenaza, especialmente desde que el señor Trump se convirtió en presidente de los Estados Unidos: la deportación masiva de compatriotas, que con su esfuerzo mantienen en gran medida a flote, la economía nacional.

Sin embargo, si los daños que provoca el flagelo de la corrupción son ahora mejor percibidos por la sociedad y las posibilidades de combatirla, mayores; no podemos dejar de atribuirlos a los espacios que ha abierto el mismo sistema. La asunción del poder por parte del FMLN en 2009, coincidió con la elección de una nueva Sala de lo Constitucional que desde el principio, se convirtió en un muro de contención frente a los abusos emanados del Órgano Ejecutivo y de la misma Asamblea Legislativa. Durante su gestión (2009-2018) dicha Sala se ha empeñado en promover acciones dirigidas a combatir los malos manejos en la administración pública, devolviendo a la instancia responsable de velar por la probidad, las funciones que le fueron arrebatadas en el penúltimo gobierno de ARENA. Por primera vez, tres expresidentes, uno de ellos ya fallecido, han sido llevados a los tribunales, otro encarcelado a la espera del enjuiciamiento penal y un tercero que, gozando de las facilidades que le brindó el gobierno de turno, vive asilado en Nicaragua bajo la protección del dictador de ese país.

Detrás de esos casos, hay otros de menor rango, pero que, desafortunadamente, algunos de ellos se mantienen "congelados" al amparo del blindaje que les ha proporcionado el Órgano Ejecutivo a los presuntos indiciados, nombrándolos en cargos públicos en los que gozan de inmunidad, bajo el argumento de que en todos ellos se trata de "persecución política". Hoy en día, toda la ciudadanía se mantiene a la expectativa sobre quienes serán los sucesores de cuatro magistrados, cuya trayectoria de integridad, solvencia moral e independencia, ya está registrada en la historia pos conflicto.

¿Y cómo podíamos omitir una referencia, aunque sea tangencial, al escenario que está viviendo la humanidad en estos momentos? No es que le endilguemos al señor Trump todo lo que ha contribuido a enrarecer más el ambiente internacional desde su asunción como el 45º presidente de la todavía nación más poderosa del mundo. Pero, ciertamente, él está dando al traste con el orden internacional que empezó a gestarse con la finalización de la Segunda Guerra Mundial y que adquirió

dimensiones insospechadas con la terminación de la guerra fría. Y cómo ello está marcado por el rechazo del señor Trump a la globalización, tema que en buena medida fue el punto de partida de este ensayo. Esto, sin desmedro de aquellas posiciones que señalan que ese fenómeno está acentuando las inequidades entre países.

A pesar de esto último, y sin pretender hacer una elaboración del nuevo mapa geopolítico que se atisba en el horizonte, resulta claro el enorme daño que le puede causar a la economía mundial, la política proteccionista en el campo comercial que está impulsando el gobernante estadounidense, volviendo a las prácticas del mercantilismo más primitivo. Él está ignorando los efectos perniciosos que tuvo la elevación de aranceles en la profundización de la Gran Depresión de los años treinta, la que trasladó en forma multiplicada sus efectos a todo el mundo. Pero en su discurso y sus acciones, lo único válido es el cacareado slogan: "*Make America Great Again*".

Fiel a su creencia, en una de sus primeras acciones, sacó a su país del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP por sus siglas en inglés) firmado en Auckland, Nueva Zelandia a principios de febrero de 2016. Estados Unidos era solo uno de los doce países de la Cuenca del Pacífico involucrados en este proyecto que potenciaría, según la visión de los organismos internacionales y la opinión generalizada de expertos en la materia, el comercio y el crecimiento económico mundial.

Obviamente, con la acción unilateral del señor Trump, el potencial de beneficios se reduce. Sin embargo, al momento de escribir estas líneas, lo que más preocupaba a la OMC y a la Unión Europea, era el riesgo de que se desatara una guerra comercial, por la tozudez del mandatario estadounidense en torno a las tarifas arancelarias aplicables al aluminio y al acero, para fijarlas en 25 y 10%, respectivamente. Obviamos aquí la opinión sobre los daños de otra muestra del aislamiento que patrocina el señor Trump –porque a pesar de que confirma de manera contundente el aislamiento a que está sometiendo a su país y que afecta a toda la humanidad, se aparta del tema que nos ocupa: el Acuerdo de París sobre el cambio climático.

Retomando el tema principal, hay que recordar que el 8 de febrero de 2018 concretó la decisión sobre su política comercial, que por el momento excluye a México y Canadá, mientras se llega a un acuerdo definitivo sobre las nuevas reglas que normarían el NAFTA, si es que no saca antes a Estados Unidos del mismo. Este acto fue inmediatamente considerado en todas partes como extremadamente nacionalista y tuvo lugar –en una no extraña coincidencia– con la ratificación, en Santiago de Chile, del "Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (TPP11), así rebautizado después de que Washington se "bajase del barco en marcha", como lo gráfico el periódico español *El País*, al día siguiente

Con el retiro de los Estados Unidos, del hemisferio occidental solo lo integran cuatro países (México, Chile, Perú y Canadá) y, de Asia, siete Sin embargo, no cabe duda que la ausencia de los estadounidenses será muy notoria, pues no solo va a afectar la prosperidad mundial, sino también a su propia economía. Según noticias internacionales del momento, al menos la UE, ya ha empezado a identificar productos para devolverle la medicina a Estados Unidos, la mayoría de ellos políticamente sensibles porque provienen de Estados donde dominan los republicanos.

Pero la pregunta es: ¿podrá Estados Unidos mantener y consolidar el aislamiento al que lo está sometiendo el señor Trump, o volverá por los fueros de la sensatez –si es que ello alguna vez fue parte de su personalidad cambiante e impulsiva– bajo la presión internacional y la postura de líderes visionarios americanos que adversan la noción mercantilista, en un mundo que de manera espontánea comenzó a construir una economía basada en la complementariedad productiva, dentro de una nueva concepción de la división internacional del trabajo?.

Porque el mundo tampoco se va a regir solo porque el señor Trump cree que el universo entero gira alrededor de su persona y, menos, se va a terminar cuando él lo decida, a menos que, en sus momentos de esquizofrenia, desencadene la tercera guerra mundial, con solo apretar el botón rojo que activa el monumental arsenal atómico que posee su país para atacar a otros que, según su criterio, jamás le quitarán al suyo el derecho de seguir actuando como el policía del mundo. Otra cosa distinta es preguntarse cómo evolucionarán los hechos con los problemas que le están causando a Occidente los aires imperiales de Putin y la presencia cada vez más visible de China en el escenario mundial. De lo que sí podemos estar seguros, es de que mientras la primera potencia mundial siga siendo guiada más por impulsos viscerales que por una conducta racional, el mundo entero se mantendrá en vilo permanente. Aunque como corolario de lo que se está observando en Europa y en Asia, parecen inevitables grandes cambios en el mapa geopolítico y económico mundial.

Pero a los salvadoreños, el señor Trump ya nos está causando grandes problemas. Con su política migratoria, cargada de xenofobia y descalificaciones insólitas, ha puesto al país ante un problema de impredecibles consecuencias. La amenaza de expulsar a miles y miles de salvadoreños que un día fueron en búsqueda de una vida mejor, es más real que imaginaria, sin que la tierra que los vio nacer tenga las condiciones mínimas para recibirlos. De hecho, el "sueño americano" se está convirtiendo en una pesadilla permanente. Entonces, la razón para incluir el tema en este espacio, cobra relevancia no solo por el daño directo que ello provocaría, sino por los efectos colaterales que tendrían un gran impacto adicional en el sistema económico que empezó a decantarse en la década de 1990.

Las remesas enviadas por nuestros compatriotas desde diversas partes del mundo, pero con una gran concentración en las provenientes de Estados Unidos, rondan el 18% del PIB y son, en los hechos, las que en gran medida han contribuido, como se dijo, a mantener a flote a la economía por muchos años. No se puede negar que, dentro de esa gran masa de emigrantes en el país del norte, han surgido grupos delincuenciales –por cierto, iniciados en las calles de Los Ángeles, California–, los cuales han cometido crímenes horrendos que han conmovido a propios y extraños. Lo que resulta inaceptable, es la estigmatización que ha hecho el gobernante estadounidense de un país reconocido mundialmente por su laboriosidad, su adhesión a las causas nobles de la humanidad y que por años ha sido uno de sus mejores aliados en el hemisferio occidental. Esa laboriosidad, la han trasladado nuestros hermanos lejanos a Estados Unidos, contribuyendo con un valor agregado no despreciable a la economía, pero que es ignorada cuando el nacionalismo exacerbado se impone sobre la solidaridad que debe practicarse siempre, especialmente con los países pobres.

En esto hay una triste coincidencia. Si en el pasado, la adopción del dólar como moneda de curso legal afectó la dinámica productiva del país, una eventual deportación masiva de salvadoreños no hará sino complicar más la ya precaria situación económica nacional. De esto podría inferirse que El Salvador seguirá perdiendo protagonismo económico en la región, algo que viene ocurriendo desde hace varias décadas. El 24% que aportaba al PIB centroamericano antes del conflicto, hoy ronda el 18% y, de seguir así, nos convertiremos en simples espectadores del extraordinario desempeño de las economías de Costa Rica (donde la relación remesas/PIB apenas llega al 2%) y Panamá, a pesar de que estos países no siguieron, como nosotros, el recetario del Consenso de Washington. Los otros países del Istmo tampoco, pero, igualmente, más que duplican crecimiento registrado por El Salvador, durante los últimos veinticinco años.

Todo lo anterior, que en cierto modo puede considerarse como un "alcance" a la primera edición o como simples conjeturas, le da al libro como un todo, otra connotación, aunque su esencia no haya cambiado. Es más, desde nuestro punto de vista, este trabajo es, al final, una mezcla de todo y de nada. Sin duda, quienes nos lean constatarán que no solo contiene una interpretación personal de un ejercicio de economía práctica. Tratando de ser equilibrados, diríamos que es menos, y al mismo tiempo, más que eso. Si esto le agrega algún valor al trabajo realizado, qué bueno.

Para concluir, debemos reconocer que este nuevo esfuerzo no hubiera sido posible sin el continuado apoyo de las autoridades superiores de la Universidad Tecnológica. Al mismo tiempo, debemos enmendar una omisión involuntaria que cometimos en la primera edición, incorporando nuestros agradecimientos al amigo

Roberto Galicia, compañero del Senado Consultivo de la Utec, orgullo de la cultura nacional y quien nos permitió utilizar desde la versión original, como portada, una de sus obras pictóricas más conocidas. Obra que, a nuestro juicio, compagina en gran medida con el mensaje que se pretende transmitir en este libro.

También debemos agradecer especialmente a quienes han participado directamente en este esfuerzo. Reconocemos así el apoyo renovado de Carolina Carbajal, Guillermo Contreras y la extraordinaria labor realizada por la Licda. Camila Castaneda, graduada en Diseño Gráfico y Comunicaciones de la Universidad de Leeds, del Reino Unido. Esta joven profesional rediseñó totalmente la versión original, con lo que le ha dado un nuevo rostro a este trabajo.

Tampoco este tendría el significado que personalmente le atribuimos, sin el aporte que, de mutuo propio, nos brindó doña Yolanda Cabrera de González. Sin duda, compenetrada de nuestros ideales y esperanzas por un país distinto –desde cuando colaboraba directamente con nosotros en FUSADES–, se dio a la tarea de revisar el contenido de la primera edición, corrigiendo fallas gramaticales, de edición y señalando vacíos y deficiencias de estilo. Esto nos hace sentirnos más confortables con este segundo esfuerzo.

Estoy consciente que en esta clase de emprendimientos, mucho puede pasar desapercibido o ignorado. Pero a riesgo de cometer otras omisiones imperdonables, quisiera finalmente dedicar esta obra a la mujer. En este caso, honrándola a través de la memoria de mi santa y sacrificada madre, al lado de un esposo que inculcó en sus hijos el significado de la libertad, la honradez, el respeto a la ley y sus semejantes y, sobre todo, del amor a la patria. Por supuesto, no puedo omitir mi especial consideración hacia mi adorada hija, Ana Cristina, por su amor, su estoicismo y su compromiso social.

San Salvador, 9 de marzo de 2018

En el Día Internacional de la Mujer

P.D. En el marco de esos giros de los que constantemente hace gala el señor Trump, unos días después de que amenazó a medio mundo con erigir elevadas tarifas arancelarias para el aluminio y el acero, apelando a su otro slogan trillado, "*America First*", y sin duda por la presión internacional, decidió, al menos por un tiempo, enfilar sus baterías contra China. Ya veremos cuánto le dura este nuevo desliz. Además, ya está coqueteando, siempre tratando de imponer sus propios criterios (o desatinos), con el bloque TPP11; mientras tanto, los canadienses y los mexicanos todavía no se rinden a sus pies.

INTRODUCCIÓN GENERAL

ARENA estuvo al frente del Órgano Ejecutivo durante 20 años. Ganó cuatro elecciones consecutivas que han sido consideradas por propios y extraños como democráticas. Esto, dentro de un proceso que se inició con el gobierno de transición presidido por el doctor Álvaro Magaña, que le puso término a la inestabilidad política originada en el derrocamiento del último gobierno de corte militar, en octubre de 1979.

En el marco de ese mismo proceso, en las elecciones presidenciales de 1984 resultó ganador el ingeniero Napoleón Duarte, de la Democracia Cristiana, teniendo como principal contendiente al fundador del partido ARENA, mayor Roberto d'Aubuisson, que forzó una segunda vuelta. Con este desenlace el país dio un salto de calidad en su desarrollo político, pavimentando el camino para que, por primera vez en toda su historia republicana, se diera en 1989 una alternancia en el Órgano Ejecutivo mediante el traspaso de mando entre dos gobiernos elegidos democráticamente.

El triunfo de Alfredo Cristiani en los comicios de 1989 se convirtió así en el primer eslabón de una cadena de cuatro gobiernos areneros que se distinguieron por el rumbo que trataron de imprimirle a la economía. La base filosófica del partido y las ideas en boga sobre la reforma de los sistemas económicos, abonaban el camino para una gestión exitosa, pero el progresivo abandono de los principios rectores de la economía social de mercado como referente, fue debilitando un proyecto que prometía mucho.

Parte esencial de esta etapa es el pluralismo ideológico a que dio lugar la conversión del FMLN en partido político —producto de los Acuerdos de Paz en 1992— y su primera participación en las elecciones presidenciales (1994) con tanto éxito, que forzó también una segunda vuelta. Este mero hecho y el giro político que dio el país en 2009, impregnan la conducción económica en todos estos años de un extraordinario simbolismo. Se puede, entonces, aventurar el juicio de que nunca en la historia salvadoreña se había vivido un período tan desafiante, pero igualmente tan promisorio para la transformación política y económica, como en los últimos veinte años.

En ese marco, en la evaluación que a menudo se hace de la trayectoria de ARENA en el poder, a Alfredo Cristiani (1989-94) se le conoce como el "Presidente de la Paz", a Armando Calderón Sol (1994-99) como el de la reconstrucción, a Francisco Flores (1999-04) como el de la inserción internacional y a Elías Antonio Saca (2004-09) como el que intentó rescatar algunos elementos de la economía social de mercado que sirvió de consigna al primer gobierno.

Este tiempo puede parecer corto o largo, dependiendo de la óptica con que se mire el proceso. De lo que no cabe duda, es de la influencia de la conducción económica en el curso que tomaron los acontecimientos políticos con las elecciones presidenciales de 2009, que de alguna manera vinieron a recordarnos lo que ha pasado en otros países de América Latina, donde la emergencia de nuevos liderazgos fue, en gran medida, amamantada por el supuesto fracaso del modelo económico neoliberal.

En ese contexto, muchos le achacan al partido de derecha haber dejado pasar oportunidades valiosas para la edificación de un sistema económico más sólido e incluyente. Ciertamente, el hecho de haber accedido al poder levantando la antorcha de la economía social de mercado creó muchas expectativas, pero en los hechos, la ideología del partido resultó definitoria para que los sucesivos gobiernos se fueran apartando del proyecto original.

Un país pequeño como El Salvador tampoco puede aislarse de lo que ocurre en el mundo exterior. Los grados de autonomía necesarios para impulsar proyectos nacionales, principalmente en materia económica, invariablemente están condicionados por el contexto internacional. En este sentido, el escenario que se vivía hace veinte años no podía ser más propicio para reivindicar la necesidad de una nueva economía, sin arriesgar prácticamente nada, porque esta reflejaba el signo de los tiempos.

En efecto, más allá de la línea ideológica de ARENA, hubo dos factores que le dieron una amplia libertad de movimiento a su primera administración. Por una parte, el sistema socialista había colapsado; por otra, el mundo entero estaba pasando por una verdadera revolución en el campo económico. En ambos aspectos, la gestión del nuevo gobierno encajaba a la perfección; es más, hasta cierto punto, esta situación lo exculpaba a priori de cualquier exceso que pudiera cometer. Había entonces un "escenario ideal" para el cambio, donde el componente económico se convertía en el estandarte de la transformación integral del país.

Sin embargo, no estoy tan seguro que el primer presidente de ARENA haya visualizado una transición como la que está viviendo el país, cuando en el discurso que pronunció a raíz de la firma de los Acuerdos de Paz, aquel histórico 16 de enero de 1992, expresó:

"El conflicto ha quedado atrás, queremos y debemos todos ver hacia el futuro que es en el único sitio donde podemos construir ese El Salvador grande, próspero, libre y justo que todos profundamente anhelamos. Las lecciones aprendidas tienen que asimilarse y fructificar para una vida mejor, pero no vamos a llorar sobre las cenizas, el país no nos da tiempo más que para el trabajo, para la reconciliación y para la paz".

Es claro que para la mayoría de salvadoreños esa formulación tenía en ese momento un significado muy especial; de hecho, simbolizaba el sueño, por largo tiempo acariciado, de edificar una sociedad cualitativamente distinta. Ciertamente, los procesos en el campo político, económico y social tardan en consolidarse —sin ignorar que siempre existe el riesgo de que se produzca una involución— pero en sociedades como la salvadoreña, tan ávidas de cambio, cualquier atisbo en esa dirección ilusiona, a veces más de la cuenta.

Ya antes de los Acuerdos de Chapultepec había empezado a registrarse un giro importante en el curso de la economía; mientras en la arena política existía la expectativa de que la solución del conflicto por la vía negociada había venido a reforzar la apertura democrática iniciada diez años atrás. Consecuentemente, se suponía que dichos acuerdos contribuirían a impulsar todavía más la transformación económica sin mayores traumatismos, aunque, como era previsible, al partido de derecha no le iba a resultar fácil lidiar con la férrea oposición del FMLN, ya convertido en partido político. En retrospectiva, es lícito reconocer que si bien este no torpedeó el proceso de reforma, tampoco le extendió un cheque en blanco a los que permanecieron impasibles.

Dada su propia ideología, es entendible que el partido de izquierda no estuviera de acuerdo, por ejemplo, con la privatización, con la apertura comercial —y en particular con el tratado de libre comercio con Estados Unidos—, con la reforma del sector salud y la de pensiones, con las concesiones y, durante las últimas administraciones, con el uso del crédito público, incluso para financiar proyectos de corte social. Y esto, para mencionar solo lo más obvio y relevante dentro de lo que se podría conceptualizar como lo más importante relacionado con el fortalecimiento del modelo económico. Es claro que para el FMLN, todos esos elementos más bien eran parte de la oleada neoliberal y por eso siempre los repudió.

Pero igualmente, dicho partido no se percató que algunas de sus acciones no iban precisamente en la línea de moderar los excesos del partido gobernante, sino todo lo contrario. Para el caso, cuando el FMLN boicoteó la ratificación de los préstamos internacionales, el presidente Saca lo dejó fuera de base al acudir a los tristemente célebres fideicomisos, que para algunos entendidos, violentaron el marco constitucional.

En parte por ello, no se puede coincidir totalmente con la elaboración que sobre el tema del manejo de la economía hace Salvador Sánchez Cerén en sus memorias, cuando dice:

"De hecho, nunca (el FMLN) ha tratado de incidir para que la política económica del país diera respuesta a los problemas que originaron la guerra […] Firmamos los acuerdos en un escenario neoliberal que el gobierno arenero siguió practicando a sabiendas de que esa política económica avalada por el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, era contraria a los Acuerdos de Paz, que exigían un Estado Social redistributivo"[8].

Obviamente, estamos hablando de la sustancia de la reforma, y aunque no se estuviera de acuerdo con los planteamientos que sobre el particular hacía el partido de izquierda, a muchos tampoco les satisfizo la forma en que los gobiernos de ARENA manejaron algunos componentes esenciales de la misma.

En lo personal no nos pareció, por ejemplo, el esquema utilizado para reprivatizar la banca y privatizar servicios estratégicos como las comunicaciones y la distribución de la energía eléctrica. La falta de transparencia y el favoritismo quedaron claramente al descubierto casi desde el primer momento en que se iniciaron los procesos, aunque en algunos casos se hubiera tratado de disfrazar las anomalías.

En un plano más general, echamos de menos la economía productiva, eficiente y equitativa que se nos vendió. Consecuentemente, tampoco estamos de acuerdo con las inequidades en la distribución del ingreso, las filtraciones descomunales en el sistema tributario, las conductas poco éticas de ciertos agentes económicos en contra de la sana competencia y la violación sistemática de los derechos de los consumidores. Pero en nuestro concepto, la decisión más cuestionable y dañina para la economía y la institucionalidad del país, fue haber cambiado el régimen monetario de manera autoritaria, desprovista de todo sustento técnico y sin importar el consenso básico que existía en torno al manejo de la moneda.

Los cuatro gobiernos de ARENA tampoco pueden esgrimir soledad en la aventura que iniciaron en 1989. En el plano interno, el apoyo incondicional de la empresa privada y en el ámbito internacional, la cercanía con los Estados Unidos —particularmente en las dos últimas administraciones— fueron elementos que probablemente no se capitalizaron como era debido. Mientras tanto, el país ha visto seriamente debilitado un proceso de consolidación institucional que, en todo caso, es esencial para sustentar el desarrollo económico y social en el largo plazo.

8 Sánchez Cerén, Salvador. Con sueños se escribe la historia. Página 240.

No son temas menores, la supuesta infiltración del crimen organizado en las instituciones del Estado, el desbordado problema de la delincuencia juvenil, la corrupción generalizada, la degradación ambiental, etc., todos ligados, en mayor o menor grado, a la economía.

Lo relevante en todo caso es que después de dos décadas de hacer política económica, en el marco de un modelo que prometía mucho, el país ha entrado en una nueva fase política que no puede ser disociada totalmente de aquélla, sin caer en un vacío histórico inaceptable.

El ejercicio prolongado del poder en un país —y especialmente en un contexto de grandes expectativas, producto de la misma turbulencia que provoca la dinámica social— desgasta de manera natural a cualquier gobierno; consecuentemente, las exigencias de progreso en materia económica y social se tornan más acuciantes. En cambio, ese mismo desgaste pavimenta el camino a cualquier otra fuerza política que ofrezca opciones de transformación, especialmente cuando se llega el momento cuando los propios gobiernos, o los dirigentes de sus mismos partidos, empiezan a reconocer errores.

Que algo no había venido funcionando bien en el plano económico, lo advertían de manera cada vez más contundente las encuestas de opinión, pero al interior del partido gobernante el caso adquirió connotaciones especiales, cuando casi todos sus precandidatos trataron de venderse como la mejor opción, de cara a las elecciones de 2009, acudiendo a argumentos que sonaban a un mea culpa.

En una entrevista conducida por el periodista Nacho Castillo con los precandidatos de ARENA para las elecciones de 2009, uno de ellos, por ejemplo, hablaba de promover un crecimiento con equidad, otro de terminar la reforma tributaria que había quedado inconclusa durante la administración Saca; uno más de iniciar una revolución social, y la entonces vicepresidenta de la República, hasta de abrir su eventual gabinete a la participación de la izquierda. Ya definida la candidatura del partido oficial, el ingeniero Rodrigo Ávila hablaba de su rechazo al neoliberalismo exacerbado y a las acciones que tomaría de llegar al poder, contra los que se habían aprovechado de la libertad para atropellar los derechos de los consumidores.

Uno podía haber entendido que esto era parte de un discurso inevitable ante las críticas generalizadas contra el partido gobernante, frente a un candidato de izquierda a quienes muchos consideraron como la mejor opción en las cuatro elecciones presidenciales en las cuales el FMLN había participado. Esas expresiones podrían haber sido interpretadas incluso como simple estrategia de campaña, pero ello no diluye el hecho de que ARENA, por primera vez, tuvo que bajarse del pedestal donde había permanecido por dos décadas.

En este sentido, puede afirmarse que cualesquiera hayan sido las motivaciones —a los oídos de los ciudadanos— ARENA empezó a hablar de manera distinta. ¿Cómo podría haberse conciliado un modelo económico orientado hacia el mercado, con la creciente gravitación de la izquierda en el escenario político nacional? Eso es algo que corresponde más a la ciencia política que a la economía. Pero en la búsqueda, aunque sea de una explicación sencilla, acerca del cambio que se dio con las elecciones presidenciales del 2009, tampoco puede pasarse por alto el rumbo que eventualmente tomó la economía.

Y aludiendo nuevamente a las encuestas, no hay que olvidar que estas siempre dejaron entrever un creciente desaliento de la población con respecto a la economía. Pero esto tampoco ha ocurrido solo en El Salvador; también ha pasado en las buenas familias. De hecho, se dio en Estados Unidos cuando el entonces candidato Clinton hizo suya una frase de uno de sus principales colaboradores: "Es la economía, estúpido".

Parte del problema es que ARENA vivió bastante endiosada durante todo el tiempo que permaneció en el poder. Mientras la línea ideológica del Frente seguía enraizada en un odio visceral contra el *establishment*, el partido gobernante no parecía haber procesado la idea de que habían sido sus propios desaciertos los que le habían servido a su adversario para ganar un creciente espacio bajo la prédica de la redención, que naturalmente encontró eco en buena parte de una sociedad ávida de cambios.

Al haber descuidado lo esencial, ARENA se convirtió eventualmente en el mejor aliado de su más feroz adversario. Ensimismado como estuvo por largo tiempo reivindicando a su manera el concepto de libertad y en exagerar sus logros en materia económica y social, no dedicó el esfuerzo suficiente para potenciar un equilibrio dinámico en esos campos, que es lo único que le podría haber garantizado, si no la permanencia en el poder, al menos la conservación de una imagen de que estaba listo para perder.

Las mismas estructuras de poder, que le sirvieron de sustento al partido mientras estuvo en el gobierno, probablemente ni siquiera dimensionaron el hecho que la clase media, que es por antonomasia el bastión de la democracia, se sentía dolida y frustrada porque percibía que a ella le había tocado la peor parte. De los menos afortunados no hablemos, porque ellos no tenían mucho que perder.

Consecuentemente, ARENA, si lo había pensado, no hizo lo suficiente para enfrentar el déficit acumulado por tantos años. Si hubiera sido distinto, 60,000 votos de diferencia en las elecciones presidenciales, no hubiera inclinado la balanza. El presidente Saca tampoco ayudó, independientemente de que, al menos en teoría, fue el que más se preocupó por los desposeídos. Evidentemente esto no bastó para contrarrestar la crisis de expectativas que a lo largo del tiempo fue generando su par-

tido. Más bien, al ex mandatario le recriminan los mismos areneros el hecho de haber contribuido, con sus acciones, a la derrota.

Desde nuestro punto de vista, el fundamentalismo económico, el mesianismo y el desprecio por la inteligencia de los salvadoreños, explican esa derrota. Pero qué otros factores más de peso pueden explicar un statu quo que constantemente nos está desafiando, no para enfrentar los retos que tiene cualquier sociedad para transitar a otros estadios de desarrollo, sino para evitar el riesgo de volver a caminar por la ruta ya recorrida.

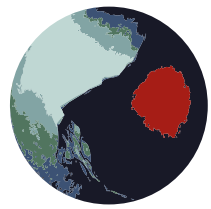
Este trabajo sale a luz, entonces, en un momento histórico inédito. Al decir esto, ni por asomo estamos insinuando que somos depositarios de la verdad, y ni siquiera que hemos sido capaces de resistir las tentaciones de aparecer enjuiciando un proceso que tiene matices totalmente diferentes y mucho más complicados que los que percibíamos cuando, por primera vez, quisimos abordar el tema que nos ocupa.

En todo caso, se trata simplemente de hacer un repaso a la gestión económica de un partido que estuvo en el poder por dos décadas, tiempo suficiente para sentar las bases de una nueva sociedad, o para constatar que El Salvador debe tratar una vez más de reinventarse.

Sin duda, no estamos en capacidad para juzgar con propiedad esto último, pero, al menos en cuanto al tema central, confesamos nuestra convicción de que como salvadoreños tenemos la responsabilidad de expresar nuestros juicios y valoraciones, aunque no sea por aquella enorme brecha que percibimos entre la realidad y la imagen objetivo que nos formamos con el modelo económico que se puso en marcha durante la primera administración de ARENA y con los Acuerdos de Paz. A esto está dedicado este libro que, por lo demás, no tiene la pretensión de agotar el tema con sofisticadas elaboraciones.

Con todas las limitaciones que sin duda tiene este trabajo, no pudimos eludir el contexto que rodeó la reforma económica en El Salvador. Por ello es que abusando más de la cuenta, comenzamos por echar un vistazo a un mundo en transición, siempre con el riesgo de entrar en vacíos inaceptables o cometer errores imperdonables.

Solo así pudimos, por aproximaciones sucesivas, llegar a conclusiones sobre lo que, desde nuestro particular punto de vista, fueron los resultados más visibles de la gestión económica de cuatro gobiernos de ARENA. Sin embargo, el debate no ha concluido.



PARTE I

Pinceladas sobre un mundo en transición

CAPÍTULO I

Contexto internacional

Las últimas tres décadas del siglo XX fueron escenario de acontecimientos que tuvieron grandes repercusiones en el desarrollo posterior de la humanidad. En el último cuarto de siglo, el mundo dio un salto impresionante en materia de conocimiento y desarrollo. La aparición de la Internet como una herramienta de comunicación al alcance de la población; por ejemplo, marcó una revolución cultural que, sin duda, ha cambiado nuestra forma de vida[8].

Sin embargo, la diferencia no solo la hicieron los extraordinarios avances logrados en el campo tecnológico, sino también el inicio de una transformación geopolítica y el surgimiento de un nuevo orden económico mundial. En este escenario, sin duda el caso más emblemático fue el colapso de la Unión Soviética, simbolizado por la caída del muro de Berlín el 9 de noviembre de 1989, porque le puso término a setenta años de socialismo real, que fue en gran medida el responsable de haber dividido al mundo en dos grandes bloques y haberlo mantenido en permanente tensión desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial.

La llamada Guerra Fría, que siguió a este último acontecimiento, estuvo a punto de desencadenar una catástrofe mundial sin precedentes, cuando Estados Unidos y la extinta Unión Soviética pusieron en alerta su arsenal nuclear —a solo un poco más de tres lustros después de la conclusión del conflicto más duradero y devastador del siglo XX— por la crisis que había creado la instalación de misiles en Cuba por parte de Rusia.

La división entre los bloques y sus dramáticas consecuencias se pusieron de manifiesto una vez más, cuando los soviéticos construyeron el referido muro en agosto de 1961, cuyo objetivo fundamental era evitar la masiva emigración de ciu-

8 Wikipedia 2008. Años 1990. Disponible en Internet: http://es.wikipedia.org/wiki/A%C3%B1os_1990.

dadanos germano-orientales hacia occidente[9]. Con esto quedó demostrado que el oscurantismo que alimentó la expansión del socialismo no solo estaba confinado a las ideas, sino que abarcaba la exposición física de los ciudadanos al mundo libre.

Paradójicamente, fue lo cerrado del sistema lo que le permitió sobrevivir —y hasta cierto punto ignorar— las grandes transformaciones de Occidente gestadas precisamente en el bien más preciado de la persona humana: la libertad. Pero, al no disfrutarla, tampoco los ciudadanos la echaban de menos.

En la obra titulada Red Russia After 50 Years, se dice que:

"Aunque poco plausible, la mayoría de ciudadanos soviéticos piensan que casi todo en sus vidas es bueno. Ellos se sienten seguros y no se preocupan por sus necesidades básicas como la alimentación, la soledad o la posibilidad de una calamidad, habiendo crecido en un ambiente controlado [...] Ellos no viven sometidos a las preocupaciones de un estándar de vida, pero su propia medida (apropiada) de lo que significa libertad, indica que la mayoría de ellos es libre.

"Y si usted se imagina un escenario de una elección democrática (en los días de la todavía en ese momento Unión Soviética) que involucrara alternativas legítimas y suficiente tiempo para la exposición pública de aquellos a ser electos, el partido comunista igual ganaría"[10].

El texto entre paréntesis es nuestro.

Si bien es cierto que el terrorismo de Estado no era considerado como algo que rebajara al ser humano a la categoría de simple instrumento del régimen político y económico, en 1961, durante el XXII Congreso del Partido Comunista, Jrushchov señaló la necesidad de formar al "hombre nuevo", perfectamente adaptado al credo socialista […] "Es preciso utilizar todos los medios económicos, sociales, materiales, políticos y jurídicos para desarrollar la conciencia comunista de los hombres y extirpar las huellas de la mentalidad y de la moral burguesas".

Por su parte, Araldi (1968) sostiene que "a más de cuarenta años de la revolución, este llamamiento podría parecer tardío y superfluo [...] Pero la realidad demuestra que, a pesar de las incesantes predicaciones del régimen y a pesar de que se haya constituido una nueva generación formada en la escuela bolchevique, existen todavía muchos parásitos". Y prosigue:

9 Taibo, Carlos. La Unión Soviética, El Espacio Ruso-Soviético en el Siglo XX. Segunda edición. Madrid, España: Editorial Síntesis, 1999.
10 Red Russia After 50 Years. Nueva York, EUA: Cowles Education Corporation, 1967.

"Solo en el período que va de julio de 1962 a mayo de 1963, limitándonos a las noticias publicadas por la prensa soviética, se produce la detención de 435 personas y el fusilamiento de otras 112, que suben a 163 en agosto de 1963 [...] Entre los condenados a la pena capital, los judíos representan un porcentaje elevadísimo, que gira en torno al 55-60%. Esto no podría extrañar si se piensa en la 'industriosidad' de los judíos, que hace que en todos los países ocupen puestos importantes en las profesiones comerciales y, por consiguiente, se ven expuestos, más que los demás, a determinadas tentaciones"[11].

El Kommunist explica:

"El parásito es el hombre que obtiene lo que necesita para una innoble vida con toda posible maquinación criminal. Es aquel que, después de recibir una instrucción a expensas del Estado, no quiere recompensarle y, después de terminar el Instituto o el Tecnicum, hace todo menos emprender la vía del trabajo [...] En el mismo plano de los parásitos, se encuentran también aquellos que disponen de propiedades personales —casas de campo, automóviles— y también medios estatales como los transportes y el terreno social".

¿Qué debía hacerse contra estos? Un decreto del 5 de mayo de 1961 imponía castigos muy duros para algunos tipos de delitos económicos, con extensión de la pena de muerte a una amplia gama de delitos, como el despilfarro de bienes estatales, la falsificación de dinero, la especulación con divisas, la corrupción, el robo y la rapiña.

Jrushchov tenía en la Constitución Soviética la razón de la fuerza. Esta, en su artículo 12 establecía que: "El trabajo en la U.R.S.S. es una obligación y un asunto de honor para cada ciudadano físicamente capacitado, en concordancia con el principio de que quien no trabaja, tampoco comerá"[12].

Schwartz (1954) sostiene que "en teoría, este artículo significaba que cada adulto físicamente capaz se debería involucrar directamente en la actividad productiva, al menos para apoyar los ingresos de un familiar, como en el caso de una esposa que era mantenida por su cónyuge"[13].

Aquí encontraba expresión concreta aquella máxima de: "A cada quien de acuerdo con su capacidad y a cada quien según sus necesidades", que no era otra cosa que dotar al Estado de poderes omnímodos para la subyugación de la clase trabajadora e interpretar a su antojo las necesidades de los demás.

11 Araldi, Vinicio. URSS: Medio Siglo de Represión. Madrid, España: Unión Editorial, S.A, 1973. Págs. 391-392.
12 Araldi, Vinicio. Op. Cit. Pág. 516
13 Schwartz, Harry. Russia's soviet economy. Segunda edición. Nueva York, EUA: Prentice Hall, Inc., 1954.

En una elaboración bastante completa sobre el comportamiento y las actitudes de la clase trabajadora en sociedades avanzadas, Marcuse muestra por qué, dentro del sistema capitalista, esta desarrolla un sentido de pertenencia que no está presente cuando el trabajador es sometido —como en la antigua Unión Soviética— a una represión arbitraria, señalando que en esa actitud diferente influye en gran medida la tecnología, que es más que un sistema de pagos. En una parte directamente relacionada con el tema, sostiene que lo que está en juego es la compatibilidad del progreso técnico con las propias instituciones en las que se desarrolló la industrialización.

Más puntualmente señala lo siguiente: "Estos cambios en el carácter del trabajo y los instrumentos de producción modifican la actitud y la conciencia del trabajador, que se hace manifiesta en la ampliamente discutida 'integración social y cultural' de la clase trabajadora con la sociedad capitalista". ¿Es este un cambio sólo en la conciencia? La respuesta afirmativa, dada frecuentemente por los marxistas, parece extrañamente inconsistente.

Más adelante, este profesor germano-americano y un gran crítico del socialismo en la URSS, sostiene:

"Si los individuos están satisfechos hasta el punto de sentirse felices con los bienes y servicios que les entrega la administración, ¿por qué han de insistir en instituciones diferentes para una producción diferente de bienes y servicios diferentes? Y si los individuos están pre condicionados de tal modo que los bienes que producen satisfacción también incluyen pensamientos, sentimientos, aspiraciones, ¿por qué han de querer pensar, sentir e imaginar por sí mismos? Es verdad que los bienes materiales y mentales ofrecidos pueden ser malos, inútiles, basura, pero 'Geist'[14] *y conocimiento no son argumentos convincentes contra la satisfacción de las necesidades"*[15].

En cambio, Weber (1905), citando una expresión de Franklin, sostiene que "el moderno empresario siente una específica alegría vital, de matiz indudablemente idealista, proporcionada por la satisfacción y el orgullo de haber dado trabajo a muchos hombres y de haber contribuido al florecimiento de la ciudad nativa en el doble sentido censitario y comercial, en que lo entiende el capitalismo"[16]. Por su propia naturaleza, el sistema socialista no podía, ni por asomo, intentar un estadio similar.

En lo referente a los sindicatos, Schwartz también sostiene que, en el socialismo, estos difieren en sus funciones y objetivos de las agrupaciones similares en los países capitalistas.

14 Según Wikipedia, "Geist" es una palabra en alemán que no tiene una traducción concreta, pero usualmente se asocia con la mente y el espíritu, así como con el impulso o la motivación.
15 Marcuse, Herbert. El hombre unidimensional. Tercera edición. Barcelona, España: Editorial Seix Barral, S.A., 1970. Págs. 60, 80-8.
16 Weber, Max. "La ética protestante y el espíritu del capitalismo", en Obras Selectas. Buenos Aires, Argentina: Distal Srl, 2003. Pág. 85.

"Aquellos son criaturas completamente del Estado, el empleador de sus miembros. Como tales, su principal objetivo y propósito es estimular en cualquier forma posible el crecimiento de la producción y la productividad del trabajador […] Ellos (los sindicatos) actúan como instrumentos del Estado en administrar la legislación de la seguridad social y ayudan para aplicar la ley independientemente de la seguridad, la vivienda y otros asuntos. Los sindicatos soviéticos están bajo el control completo de la jerarquía del Partido Comunista, que controla el gobierno y el sistema económico soviéticos."[17]

De lo anterior se concluye que el trabajo dentro del sistema capitalista, se rige por otros principios, valores, objetivos y relaciones —por lo menos en su forma más aceptada— desde que emerge como fuerza productiva liberalizadora de la persona humana, después de la primera revolución industrial, en la Inglaterra del siglo XVII.

Sin embargo, aunque la inexistencia de las libertades básicas era la esencia del socialismo real, su derrumbamiento no puede ser interpretado de manera simplista y de forma unidimensional. Ergo, cualquier elaboración divorciada del mismo proceso histórico, resulta no solo una osadía intelectual, sino además un verdadero desafío a las supuestas bondades y prolongada vida, frente al esquema de libertades que caracteriza al sistema capitalista.

Las transformaciones ocurridas en la órbita socialista tuvieron lugar en un contexto que poco tiene que ver con el escenario prevaleciente, cuando el mundo comenzó a dividirse en dos sistemas totalmente irreconciliables. Ya casi en las postrimerías del socialismo practicado en la URSS, no podían haberse dejado de lado la presión de occidente, la posición de la iglesia y los consecuentes movimientos que se empezaron a gestar en países que estuvieron bajo su esfera de influencia. Uno de los casos más emblemáticos es indudablemente el de Polonia bajo el liderazgo de Lech Walesa, al frente de su movimiento "Solidaridad".

El papel de Juan Pablo II fue definitivamente crucial, aunque con la humildad que le caracterizaba nunca reivindicó ningún protagonismo. Sobre el tema en particular aseveró:

"El comunismo como sistema en cierto sentido se ha caído solo. Se ha caído como consecuencia de sus propios errores y abusos. [….] Ha demostrado ser una medicina más dañosa que la enfermedad misma. No ha llevado a cabo una verdadera reforma social, a pesar de haberse convertido para todo el mundo en una poderosa amenaza y en un reto. Pero se ha caído solo, por su propia debilidad interna"[18].

17 Schwartz, Harry. Op. Cit. Pág. 554.
18 Juan Pablo II. Cruzando el umbral de la esperanza. Random House Mondadori, S.A., 1994. Pág. 141.

Dentro de la iglesia, la visión del comunismo no era nueva, y el mismo pontífice lo reconoce en su obra. Al respecto señala: "León XIII fue quien predijo la caída del comunismo, una caída que costaría cara a la humanidad y a Europa, porque la medicina —escribía él en su encíclica de 1891— podría demostrar ser más peligrosa que la enfermedad misma". (Obsérvese que Juan Pablo II retoma esta sentencia). Esto, en palabras del mismo Pontífice Karol Wojtyla, "lo decía el Papa con la seriedad y la autoridad propias de la iglesia docente"[19].

Tampoco se puede ignorar el giro progresivo que empezó a experimentar la URSS con un franco proceso de revisión —sin duda influenciado por las presiones externas— como consecuencia del mismo enclaustramiento económico y político en que había vivido desde su conformación, a partir de la Segunda Guerra Mundial. Este terminó con el sello que le imprimió Gorbachev simbolizado por el "glasnost" y su obra clásica Perestroika (1988).

En este sentido, ha pasado a la historia, como preludio de un cambio fundamental en las relaciones este-oeste, el discurso pronunciado por este líder en 1988 ante la Asamblea General de Naciones Unidas. En esa ocasión, el último jerarca de la extinta URSS subrayó la importancia de la revolución técnica y los riesgos asociados a una catástrofe ecológica, señalando que las "sociedades cerradas" eran impensables en el final del siglo XX. Al mismo tiempo reivindicó una "desideologización" de las relaciones entre los estados y la primacía de "valores humanos universales". Su rechazo al uso de la fuerza hizo valer la idea de que la prosperidad económica de un país constituye un elemento vital para el asentamiento de una política de seguridad.

En una actitud que ni siquiera a un gobernante occidental de los últimos tiempos se le ha visto, implícitamente aceptó que el socialismo era responsable de la gestación de muchos de los problemas planetarios. En consecuencia, debería poner algo de su parte para su resolución[20].

Dos años más tarde (27 de mayo de 1990), el mismo líder soviético se dirigió a sus ciudadanos enviándoles un mensaje directo que, retomando una frase célebre de Martin Heidegger —según la interpretación de quien lo cita— podría resumirse como: "Solo el mercado podrá salvarnos". En esa ocasión, el secretario del PCUS dijo:

"Necesitamos al mercado para restablecer radicalmente nuestra economía, para dejar el camino abierto a las iniciativas, a la independencia económica de los colectivos obreros y de cada trabajador, de cada uno de los ciudadanos de las repúblicas y de las regiones. La introducción del mercado debe crear las condiciones para que

19 Ibíd. Pág. 140.
20 Taibo, Carlos. Op. Cit. Págs. 207-209.

puedan ganar aquellos que trabajan bien y con provecho. El mercado debe ayudar a resolver los problemas en que nos venimos debatiendo desde hace décadas, es decir, que debe estimular el trabajo creador, productivo y eficaz y castigar con un salario menor a los trabajadores negligentes"[21].

De alguna forma, esto compagina con la visión axiológica de Octavio Paz sobre el pensamiento y la práctica socialista. Su enfoque ayuda a comprender mejor los detonantes y explicaciones de un proceso de desintegración de un sistema, que si bien tuvo una vida relativamente larga, igual desapareció en un período comparativamente corto de gestación.

Este premio Nobel, de origen mexicano, le atribuye a Marx haber fundado la ciencia de las relaciones sociales, pero también lo señala por haber ignorado la morfología de las sociedades y las civilizaciones, aquello que las separa y las distingue por encima de los sistemas de producción económica. En este sentido, subraya: "Hay muchas cosas que no caben en el marxismo, desde las obras de arte hasta las pasiones: todo aquello que es único, sea en un hombre individual o en las civilizaciones. Marx fue insensible a lo que sería uno de los descubrimientos de Nietzsche: la fisonomía de las culturas, su forma particular y su vocación singular"[22].

También tiene que dárseles el lugar que corresponde en la caída del socialismo real, a las invenciones humanas, en este caso, a la revolución de las comunicaciones. Aun con las limitaciones de acceso que tenían los ciudadanos dentro del bloque soviético, se dieron cuenta —a través de diferentes medios de comunicación— que existía otro mundo más civilizado y más libre que el de ellos. Esto, sin duda, estimuló el glasnost de Gorbachev.

Esto dio paso a una apertura con el exterior, principalmente comercial, con mayores posibilidades de intercambio de tecnología, así como también a algo que todavía durante la época —especialmente estalinista— se consideraba una herejía: la apertura de programas de ayuda económica a la Unión Soviética.

Sin embargo, los adherentes a las ideas marxistas se mantuvieron en una especie de sopor permanente —si cabe el término— con su penetrante pensamiento y desafiante filosofía. Así vivieron más de la cuenta atrincherados en su propia ciudadela, saliendo únicamente al mundo exterior cuando una centuria después el imperio

21 Pellicani, Luciano. "Condiciones previas para el desarrollo económico: el caso soviético", en Ciencia Política. Revista Trimestral para América Latina y España. No. 24. Colombia: Tierra Firme Editores, S.A., III, Trimestre 1991. Pág. 95.
22 Paz, Octavio. "Revuelta, revolución y rebelión", en Obras completas VI. Galaxia Gutenberg, Círculo de Lectores. 1996. Pág. 1,435.

que surgió como producto de una falsa percepción de la debilidad —o acaso fortaleza— del sistema capitalista, se atrevió directamente a exportar la revolución (Cuba y Angola entre ellos)[23].

Empero, en los veinte años transcurridos desde la caída del muro de Berlín, han sido borrados 70 años de opresión y el exponente máximo del socialismo real —la Unión Soviética— ahora desintegrada, ha abrazado el sistema capitalista, arrastrando tras de sí a toda Europa Central, para dar paso a la creación de múltiples estados nacionales, que han hecho de la economía de mercado, un medio para intentar alcanzar niveles de vida impensables bajo el socialismo.

Fukuyama (2003), aludiendo a la novela estrella de Orwell (1949), lo pone en los siguientes términos: "Cinco años después de '1984', en una cadena de espectaculares acontecimientos que antes habrían parecido pura cienciaficción política, la Unión Soviética y su imperio se derrumbaron, y la amenaza totalitaria que tan vívidamente había evocado Orwell, desapareció"[24].

Como se señalo anteriormente, el liderazgo de Gorbachev fue fundamental en el inicio del proceso de apertura de la URSS. Sin embargo, a raíz del fallecimiento de su sucesor —Boris Yeltsin— ocurrido el 23 de abril de 2007, se ha recuperado buena parte de la memoria histórica. La opinión más generalizada le atribuye a este haber sido el verdadero artífice de las reformas democráticas, haciéndose sentir a partir de la creación de la Federación Rusa, de la cual fue presidente al ganar en la primera elección por voto popular en la historia de Rusia, el 12 de junio de 1991, con el 57% de votos.

Es curioso, pero a Yeltsin se le recuerda más por su excesiva afición al vodka y por aquella dramática escena subido en un tanque desafiando los últimos resabios de oscurantismo —cuando ya la luz de occidente se había posesionado hasta de las estepas siberianas— que por haber realmente jugado un papel determinante en el giro total que dio su país, con las reformas económicas orientadas al mercado.

De la alusión al papel de Gorbachev y la del controversial Yeltsin en los acontecimientos posteriores al derrumbamiento del muro de Berlín, se ha hecho un símil trayendo a cuento una comparación que mucho antes, en otro contexto, habría hecho Charles de Gaulle para otro dúo que hizo historia en la Unión Americana y el mundo entero. Para el fallecido presidente francés, héroe de mil batallas: "Kennedy era la máscara de Estados Unidos, pero Lyndon Johnson era su cara real".

23 Op. Cit.
24 Fukuyama, Francis. El fin del hombre". Printing Books. Buenos Aires, Argentina, 2003.

Pero en retrospectiva, también se considera que bajo la presidencia de Yeltsin, Rusia no se encaminó hacia un sistema democrático normal, sino hacia una especie de régimen autoritario, plebiscitario, sujeto a bruscas alternativas y con unas instituciones inesperables y a menudo en confrontación[25].

También se ha dicho que lo que dejó en Rusia el colapso de la URSS, no fue todo color de rosa. El advenimiento del capitalismo replicó en la nueva sociedad "libre" muchos de los males que han acompañado el desarrollo del mundo occidental. Y esto, en un cortísimo tiempo, porque como es ampliamente reconocido, la corrupción fue parte de la transición. Pero las reformas económicas y políticas tampoco podían dar paso tan rápidamente a una sociedad abierta y libre después de siete décadas de socialismo, aunque el giro que se estaba dando también dentro del mismo sistema capitalista, con una economía más orientada al mercado, le permitía "quemar etapas". Empero, por otro lado, esto último forzaba precisamente a la nueva nación a cambios más bruscos que resultaban —al final— más difíciles de aceptar en una sociedad ávida de una vida mejor.

Unos cinco años después de la caída del muro de Berlín, y cuando ya era claro que Rusia estaba haciendo lo indecible por liberalizar su economía, Jeffrey Sachs decía que ese país se enfrentaba a, cuando menos, tres problemas: el primero era superar el estado de insolvencia como un legado del difunto régimen soviético; el segundo, era el establecimiento de un sistema de mercados sobre las ruinas de la planificación central; el tercero tenía que ver con el comprensible problema del ajuste estructural, a medida que los trabajadores se movieran de la industria pesada a la liviana y los servicios. La dificultad para lidiar con estos problemas era que tenían que enfrentarse, al mismo tiempo que se intentaba consolidar la democracia y transformarse ella misma de un imperio a una nación-estado[26].

Vargas Llosa, citando un seminario celebrado en la Universidad de Harvard, señala que, "en Rusia, la democracia liberal nunca cristalizó", y según Tatiana Vorozheykina, `las reformas económicas no implicaron la transferencia de activos del Estado al sector privado, si no de manos privadas bajo la marca registrada del Estado `[…] Al colapso de la Unión Soviética siguió la captura del Estado por ciertas facciones. Más adelante, Putin reaccionó contra la oligarquía de los 90, estableciendo su propia oligarquía"[27].

25 Wikipedia y otras fuentes de Internet (23 de abril de 2007)
26 Sachs, Jeffrey D. "Russia's struggle with stabilization: Conceptual issues and evidence", en Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics. Washington D.C., EUA. 1994. Pág. 57.
27 El Diario de Hoy. 20 de abril de 2007. Pág. 44. Tatiana Vorozheykina, de nacionalidad rusa, fue la co anfitriona del evento referido por Vargas Llosa y es experta en estudios comparativos sobre Rusia y Latinoamérica.

"Los cien rusos más ricos crecen más que Rusia", destacaba una noticia internacional aparecida en un matutino local. Puntualizaba que las fortunas de las personas más ricas de Rusia aumentaron en más de un tercio en 2006 y crecieron unas seis veces más rápido que la economía de ese país, según la edición rusa de la Revista Forbes[28].

Probablemente, la fortuna combinada de esos nuevos ricos palidece ante lo que la misma fuente les atribuye a los tres hombres más adinerados del mundo, comenzando por el mexicano Carlos Slim (muy vinculado por cierto con la privatización de TELMEX bajo la presidencia de Carlos Salinas de Gortari); siguiendo con el hombre que dejó la universidad para fundar Microsoft y que cambió el mundo con su tecnología de la información, Bill Gates, hasta Warren Buffett, el empresario que no usa celular.

Como quiera que sea, Rusia ahora es un invitado obligado del G7, mientras que casi la mitad de los veintisiete países que constituyen hoy en día la Unión Europea son ex satélites de la extinta URSS[29]. Esta es, sin duda, una de las expresiones más claras del capitalismo global, que se desarrolla vertiginosamente en paralelo a la "reconfiguración del orden mundial" de la que nos habla Huntington[30].

Al margen de lo que sostiene Sachs, el tránsito del antiguo bloque socialista hacia el mundo capitalista no ha sido fácil. La misma Rusia, cuando recién daba los primeros pasos hacia la economía de mercado, fue sacudida por una violenta inestabilidad financiera que hizo pensar que el capitalismo tendría grandes dificultades para consolidarse, en un ambiente de crecientes expectativas de la población.

En el mismo orden, China —que se quedó por largo tiempo todavía anclada a las doctrinas comunistas— es hoy en día una potencia industrial que ha sido desarrollada a partir de la práctica del capitalismo, aunque todavía hay manifestaciones también concretas que señalan que en la esfera estrictamente política —y en la económica— hay resabios de un Estado intervencionista. Esto, a pesar de que el grueso de la población encuentra en la libertad, la base de sustentación filosófica y real para el progreso material que está logrando a un ritmo sorprendentemente acelerado.

La transformación económica del gigante asiático es impresionante, y lo ha hecho en escasos treinta años, estimándose que, en el término de unas tres décadas, superará a Estados Unidos como primera potencia económica mundial. Pero desde ya, estamos presenciando lo que pronosticó el científico político confidente de Charles de Gaulle, Alain Peyrefitte, quien hace más de veinticinco años sentenció: "Quand la Chine s'éveillera, le monde tremblera"[31].

---

28 La Prensa Gráfica, 20 de abril de 2007. Pág. 62.

29 El Grupo de los Siete (G7) lo integran los países más desarrollados del mundo: Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia, Gran Bretaña, Italia y Canadá; en tanto que los países de Europa Oriental que al presente forman parte de la Unión Europea son Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania y Polonia (Fuente: Wikipedia).

30 Huntington, Samuel. El choque de civilizaciones. Barcelona, España: Ediciones Paidós Ibérica, S.A., 1997.

31 En español: Cuando China se despierte, el mundo temblará.

Empero, como ha señalado Deaglio:

"Cuando se cantan loas a la 'economía de mercado', China, con menor énfasis en los recientes avances indios en tal sentido, se soslaya que el gran salto hacia adelante en la reducción de la pobreza, tuvo lugar en un clima económico en que las empresas estatales y la intervención pública desempeñaron, y en gran medida siguen desempeñando, un papel fundamental"[32].

Dicho sea de paso, un artículo de The Wall Street Journal América reproducido por La Prensa Gráfica el 13 de enero de 2009 (Un escándalo contable arroja dudas sobre el boom tecnológico de India) vino a poner en entredicho, en palabras de la Confederación de Industrias de la India, la regulación, la contabilidad, la auditoría y el gobierno corporativo. Todo como producto de prácticas poco éticas de una empresa de alta tecnología, proveedor de grandes clientes como Nestlé, General Electric, Caterpillar y Nissan, que según el mismo artículo, puede debilitar a un sector clave en el vertiginoso crecimiento que había venido registrando el país, e incluso, minar su prestigio como economía emergente junto con China.

Pero no solo eso. Ya adentrado el siglo XXI, China ha hecho de los salarios deprimidos su plataforma para desarrollar el enorme espacio que está ocupando en el mercado global, reivindicando de manera perversa y torcida, después de casi doscientos años, la ley del acero formulada por Lasalle, uno de los pioneros y líderes en el movimiento socialista germano casi al final de la primera mitad del siglo XIX. Así, mientras los nuevos empresarios ya disfrutan de niveles de consumo que los japoneses solo empezaron a exhibir después de cuarenta años, los trabajadores chinos ganan salarios que aún en nuestro medio se consideran de mera subsistencia[33].

Se puede decir que el capitalismo en China es, todavía en muchos aspectos, primitivo. Las malas prácticas, que en occidente causan un rechazo total —especialmente cuando están relacionadas con la salud de las personas— son habituales. Solo basta recordar los casos de la pasta dentífrica y los juguetes para niños de una marca americana muy conocida, pero maquilados en China, que fueron sacados del mercado por los elementos nocivos que contenían.

Frente a ello, allá por febrero de 2008, los principales medios de comunicación de Estados Unidos destacaban el retiro de más 65 millones de toneladas de carne de vacuno ya listas para su venta al público, cuando las autoridades sanitarias, si bien de manera fortuita, descubrieron que el sacrificio del ganado se hizo bajo cues-

32 Deaglio, Mario. Postglobal. Editorial Suramericana S.A. 2004. Pág. 116.

33 Hacia el 2005, por ejemplo, el salario por hora en una industria de maquila promedio era de sólo US$ 0.31 la hora (http://www.voltairenet.org), en cambio en El Salvador era de US$ 0.85 (http://www.elfaro.net) US$ 0.63 (Ministerio de Trabajo y Previsión Social).

tionables procedimientos que violaban no solo las normas sanitarias, sino también, diríamos nosotros, "los derechos de los animales".

Uno podría preguntarse si el monstruo asiático, que utiliza el sistema capitalista para transformar su economía, así como también los más deleznables medios para aprovecharse de su "mano de obra abundante" —para rescatar uno de los postulados de la teoría clásica de la división internacional del trabajo—, aplica con similares estándares los principios éticos que rigen en occidente la conducta de los empresarios, al menos en teoría.

Una de las cosas más interesantes en el caso de China es que, habiendo utilizado los mecanismos de mercado para el vertiginoso despegue de su economía, en muy poco tiempo ha logrado una independencia que era impensable mucho antes de que el socialismo cubriera las dimensiones geográficas que logró a partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial, de que el sistema capitalista alcanzara un mayor grado de madurez bajo la influencia del pensamiento keynesiano y de que el mundo se volviera unipolar —bajo el dominio de los Estados Unidos— una vez que se derrumbó la ciudadela socialista.

Gray (1998) considera que ni aun este país "puede actualmente ejercer sobre China algo que recuerde la influencia que constituyó un lugar común para las potencias imperiales en el período anterior a 1914"[34]. Esto, en una clara alusión a que, por esa época, la economía abierta era el arma de control europeo sobre los territorios y economías en el mundo, o sea, el mercado global, cuya infancia caótica no está basada en tal hegemonía.

Diez años después de esa afirmación, la brecha económica entre Estados Unidos y China se ha reducido de manera espectacular, con tasas de crecimiento cercanas al 10% durante más de una década. En la base de este fenómeno está su potencial exportador al mundo occidental (con salarios bajos y su especial habilidad para producir en base a tecnología generada en occidente, pero que en muchos casos utiliza de manera fraudulenta), su abastecimiento de materias primas de países en proceso de desarrollo y como receptora de cuantiosos recursos tecnológicos, en forma de inversión directa, provenientes de los países capitalistas del centro y de otras economías asiáticas como la japonesa.

Su plena incorporación a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2001 no ha hecho sino potenciar más su enorme gravitación en el mercado global, aunque aún hoy en día, el monstruo asiático no termina de asimilar el "fair game" que supone pertenecer a dicha organización[35].

34 Gray, John. False dawn. The delusions of global capitalism. Nueva York: The New Press. 1998. Pág. 66.

35 A partir de su ingreso a la OMC, China ha sido reiteradamente acusada de prácticas desleales de comercio. Una

Sin embargo, resulta obvio que estos ejemplos y prácticas palidecen frente al centralismo y el direccionamiento de la economía que se practicó en la Unión Soviética y en China Continental, antes de que abrazaran las ideas del libre mercado. Pero justamente cuando perfilábamos las primeras ideas en torno a los cambios que se han observado principalmente en las últimas décadas en esos países, un informe del Centro de Desarrollo, Conceptos y Doctrinas del ministerio de Defensa del Reino Unido, sorprendía con algunas suposiciones sobre lo que podría ser el mundo en el año 2037.

Entre otros aspectos, atisba el posible regreso del marxismo, un incremento de las tensiones entre China y el mundo musulmán, la transformación de Irán en una democracia llena de vitalidad, y para el 2040 la supremacía económica de China sobre Estados Unidos[36]. No sabemos si estas hipótesis sigan teniendo validez después de la crisis financiera y la recesión mundial que se agudizaría a partir de finales de 2008, pero tampoco hay que pasar por alto que este tipo de eventos también traen con frecuencia grandes transformaciones en la esfera geopolítica.

Aunque indirectamente relacionado con esto último, también hay que decir que el advenimiento del siglo XXI fue testigo de otros eventos que indudablemente fueron preparando el terreno para la emergencia de un nuevo (otro) orden mundial, donde lo político y lo económico se hizo más internacional; pero, a la vez, más controversial, en la medida en que el poder hegemónico de los Estados Unidos se hizo más evidente y una administración de ocho años hizo del unilateralismo la piedra angular de su política exterior.

Los ataques a las Torres Gemelas de Nueva York, el 11 de septiembre de 2001, fueron el desencadenante de la concreción de esa política, primero con la invasión a Afganistán y luego con la de Iraq. La razón de la fuerza se hizo sentir cuando el tema fue debatido previamente en el seno de las Naciones Unidas, donde la posición estadounidense resultó seriamente cuestionada, principalmente en el caso de este último país.

---

de las más importantes alude a las dos quejas presentadas formalmente por Estados Unidos contra Pequín ante dicho organismo, debido a la piratería y a las restricciones en la venta de libros, música y películas procedentes del mercado estadounidense. La réplica china, a través de un portavoz de la Administración Nacional de Derechos de Autor, fue: "No niego que las infracciones sobre los derechos de propiedad intelectual y la piratería ocurran en el mercado chino, pero no significa que Estados Unidos tenga fundamento para presentar quejas contra China en la OMC". (La Prensa Gráfica, 18 de abril de 2007).

36 El informe, aunque es oficial, no representa la posición del gobierno británico y se limita a ser un documento de análisis para preparar la toma de decisiones en materia de defensa. Anticipa, entre otras cosas, un nivel parecido al actual de terrorismo, pero con atentados cada vez más espectaculares; incremento de las migraciones mundiales; la implantación de "chips" en los cerebros o la existencia de armas a partir del desarrollo de la bomba de neutrones y el uso de máquinas no pilotadas por el hombre. El informe también estima que van a proseguir los cambios provocados por la globalización económica, donde Estados Unidos seguirá detentando el poder económico y militar de manera preeminente y garante del sistema de reglas internacionales, pero igualmente se anticipa una posible desequilibrada transición de un mundo unipolar a uno progresivamente multipolar, donde China e India serán actores importantes. (La Prensa Gráfica, "Revista Enfoques", 15 de abril de 2007).

Sobre el caso de Iraq y Afganistán, se han escrito infinidad de artículos, decenas de libros y hasta se han producido obras cinematográficas que han puesto al descubierto muchos detalles que trataron de ser celosamente resguardados por la Casa Blanca y las diferentes agencias del Gobierno Federal, incluyendo, por supuesto, y de manera principal, a la Secretaría de Defensa y a la Agencia Central de Inteligencia (CIA)[37].

Lo interesante y hasta anecdótico, es cómo un país pobre y pequeño como El Salvador —en medio de una crisis económica estructural gestada en el mal manejo de la misma— se convirtió eventualmente en un actor importante en ese escenario mundial, al punto que los propios Estados Unidos lo consideraron como un bastión en su aventura en Iraq. Así, El Salvador fue partícipe en un juego de ajedrez mundial donde solo jugaban los maestros.

En cualquier circunstancia, lo importante en nuestro caso es destacar la presencia prolongada dentro de la coalición internacional, aprobada en el seno de la ONU, de once misiones enviadas supuestamente para contribuir a la reconstrucción del país árabe y a su democratización, mientras que Honduras, Nicaragua y República Dominicana, únicamente participaron en el primer contingente. Según se supo, ya estaba lista una doceava misión, cuando las Naciones Unidas dieron por concluido el mandato el 31 de diciembre de 2008; mientas tanto, cinco salvadoreños perdieron la vida en esa aventura.

Personas entendidas han sostenido que la relación bilateral que el país mantuvo con la administración Bush, a partir del gobierno del presidente Francisco Flores (1999-2004) y que siguió con gran intensidad con el del presidente Antonio Saca (2005-2009) encuentran un vínculo entre ese apoyo y la aspiración de los dos gobiernos areneros de estimular, por esa vía, una consideración especial a los emigrantes salvadoreños. Este vínculo fue insistentemente rechazado por este último y algunos de sus colaboradores más cercanos, pero la evidencia señala otra cosa.

Pero, tal como se desarrollaron las relaciones del país con Estados Unidos, principalmente a partir de la visita del presidente George W. Bush a El Salvador en ocasión de una Cumbre Centroamericana en marzo de 2002 —la cual ha pasado a la historia por la actitud lisonjera del presidente Flores ante la expresión "mi amigo" del mandatario norteamericano— nada se puede descartar[38].

37 Sobre este particular, remitimos al lector especialmente a las obras de Bob Woodward: Bush at war (2003), Plan of Attack (2004) y State of Denial (2006), publicados por Simon & Schuster.

38 N. del A. Esta expresión de pleitesía digna de mejor causa, no es ni la primera, ni seguramente será la última. También ha quedado para la historia la actitud reverencial del presidente Napoleón Duarte quien, al concluir una visita de Estado durante la administración Reagan (1986), sorprendió a propios y extraños cuando se inclinó para besar la bandera de Estados Unidos.

Al final, podría aceptarse que cualquier cosa que se haga para regularizar el estatus de los más de dos millones de salvadoreños que viven en el país del norte, vale la pena por el aporte que hacen a la economía nacional, con los cuantiosos recursos que envían al país y que sirvieron, en gran medida, para darle un poco de viabilidad a la gestión económica de los diferentes gobiernos de ARENA. El problema es que, en los hechos, la lealtad manifiesta de El Salvador hacia EUA, no se ha concretado en un tratamiento migratorio diferente del otorgado a los nicaragüenses y hondureños. Claro, siempre está de por medio su menor grado de desarrollo relativo en relación con El Salvador.

Más allá de esa alianza y nuestra ubicación en el mero centro de las Américas, resulta comprensible que un país como Estados Unidos no pueda estar focalizado solo en un conflicto así sea tan grave como el del Oriente Medio, la seguridad interna y menos en los detalles de la gestión de su mismo presidente. Ser la potencia más poderosa del mundo significa muchas cosas más. En el mundo globalizado, la política exterior se vuelve todavía más compleja que aquella sellada por la Doctrina Monroe.

Casi por la misma fecha cuando se presentaba una disputa más entre Estados Unidos y China por cuestiones comerciales en el marco de la OMC, en América Latina seguía en curso una historia que puede cambiar la institucionalidad regional y las mismas relaciones entre las grandes potencias. Y esto también es parte del mundo en transición, aunque los actores sean otros.

El 15 de abril de 2007, el presidente ecuatoriano Rafael Correa resultó victorioso en un plebiscito expresamente convocado para impulsar su proyecto enmarcado en el Socialismo del siglo XXI, preconizado por el presidente venezolano Hugo Chávez. Esto no podía pasar desapercibido dentro de la ofensiva política y económica que el gobernante venezolano inició tiempo atrás, principalmente, para erigir un bloque sudamericano a través de lo que él bautizó como Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA), en clara oposición al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), patrocinada por Estados Unidos, y que virtualmente se fue desdibujando; primero, por las escaramuzas en las negociaciones entre Estados Unidos y Brasil, y después, por la división que ha creado en la región el comandante Chávez[39].

39 N. del A. El ALCA estaba supuesta a arrancar en 2005, pero el calendario acordado para las negociaciones tuvo muchos contratiempos, entre ellos: 1) las diferencias entre Estados Unidos y Brasil en cuanto a tiempos, profundidad y asimetrías. 2) La no disimulada disputa por el liderazgo entre ambos países. 3) Las invasiones de Estados Unidos a Afganistán e Iraq como respuesta a los atentados del 11 de septiembre de 2001, y 4) la estrategia, sin duda, deliberada de Estados Unidos, de seguir el esquema de "building blocks" para ganar terreno con países más proclives a aceptar sus iniciativas, como es el caso de los países centroamericanos y República Dominicana que, con la excepción de Costa Rica, ratificaron sin mayores dificultades el CAFTA, entrando en vigencia, en el caso salvadoreño a partir del uno de marzo de 2006. (Para esto último, véase La Prensa Gráfica, 18 de abril de 2007). En el caso de Costa Rica, en cambio y siguiendo su tradición democrática, la aprobación del TLC con Estados Unidos estuvo precedida de un histórico referendo antes de ser aprobado por el Congreso, y no entró en vigencia sino hasta enero de 2009.

En una no extraña coincidencia, el día siguiente del triunfo obtenido por Correa en ese plebiscito (16 de abril de 2007), Chávez sirvió de anfitrión en la Isla Margarita para celebrar una mini cumbre en la que, junto con sus invitados (Lula, Morales y Correa), decidieron crear el Consejo Energético de Sur América, reconociendo el potencial de los biocombustibles para diversificar la matriz energética de la región.

El consenso alcanzado en este último aspecto adquiere una relevancia especial, si se considera que Chávez y Castro habían arremetido contra el acuerdo previamente logrado por Bush y Lula durante la visita que el gobernante estadounidense hizo a Brasil, en torno a una virtual alianza de ambos países para impulsar la producción de etanol a partir de la caña de azúcar, dentro de la cual El Salvador, junto con dos países del Caribe, desarrollarían los proyectos piloto[40].

En este marco, más interesante resulta mencionar que, en otro documento, los mandatarios convocados por Chávez a dicha reunión decidieron bautizar como Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) al proceso de integración regional.

Esto sería el inicio de la conformación de un bloque latinoamericano que tendría su primera prueba de fuego a raíz del conflicto interno de Bolivia, originado por el movimiento separatista de cuatro de sus regiones, consideradas como las más ricas del país y que llevaron a cabo sus propias consultas para rechazar o aceptar el referéndum revocatorio que andaba buscando su presidente Evo Morales, siguiendo el ejemplo de Chávez, para entronizarse en el poder.

La importancia de UNASUR se hizo sentir cuando surgió en Bolivia otro incidente que se sumó a las decenas que han ocurrido en ese país andino, tristemente célebre por los numerosos gobiernos y constituciones que ha tenido desde que se independizó en 1825, como último reducto de la dominación española en América del Sur.

Esta conflictividad adquirió matices preocupantes cuando el gobierno boliviano expulsó al embajador de los Estados Unidos bajo la acusación de estar involucrado en los hechos. Aduciendo solidaridad, Chávez, quien previamente había amenazado con invadir Bolivia si su amigo era derrocado, expulsó también al embajador de aquel país. Como respuesta a esa decisión diplomática, Washington hizo lo mismo.

Sin embargo, los tentáculos de esa alianza parece que tocaron hasta la Organización de los Estados Americanos (OEA), cuando ante la disputa que se originó entre Colombia y Ecuador —a resultas de la muerte del segundo hombre más impor-

40 N. del A. En este punto, las cosas empiezan a tomar dimensiones distintas, cuando se considera que el etanol producido con matera prima procedente de Brasil está entre los productos no tradicionales que está exportando El Salvador en el marco del CAFTA con gran éxito, aunque la marca lleve el sello de una de las familias más poderosas del país.

tante de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)— el organismo hemisférico no pudo hacer valer su influencia para limar asperezas entre esos dos países, como sí lo hizo el Grupo de Río, reunido en Santo Domingo a iniciativa de su presidente, Leonel Fernández.

La marejada desatada por Chávez llegó hasta Centroamérica, cuando los presidentes de Nicaragua y Honduras cerraron filas con Venezuela y Bolivia por la crisis diplomática con Estados Unidos. El gobernante Zelaya llegó al punto de posponer la recepción de credenciales del nuevo embajador americano, que por los mismos días iba a representar a su país en Tegucigalpa[41].

Así las cosas, a iniciativa de la presidenta de Chile, Michelle Bachelet, en el marco de UNASUR, se reunieron en Santiago —el lunes 15 de septiembre de 2008— nueve presidentes de los doce que conforman la organización para mediar en el conflicto de Bolivia. El periódico El País, de España, destacó el resultado de esa reunión como un éxito, apuntando, "Suramérica da un histórico apoyo a la democracia boliviana", aludiendo expresamente al hecho de que, por primera vez en la historia, los países sudamericanos "logran una posición común, clara y contundente en defensa de la democracia, respecto de un conflicto regional".

Aunque el secretario general de la OEA, el chileno Miguel Insulsa, estuvo presente en ese encuentro, de alguna manera la incipiente organización sudamericana suplantó al organismo hemisférico. El mismo periódico le atribuye al presidente Lula, de Brasil, haber liderado la reunión quien "sin ambages le dijo a Morales que si optaba por el diálogo con sus rivales, contaría con el apoyo de Brasil y la UNASUR; y que si se inclinaba por la confrontación, que se olvidara de cualquier respaldo". El mensaje no podía ser más claro, con ello Brasil se erigía como el hermano mayor de América Latina, y tanto Chávez como los demás gobernantes del hemisferio, debían entenderlo así.

La historia se encargará de demostrar si UNASUR, que comenzó con grandes ingredientes de populismo impulsado por Chávez, cuajó o no dentro de la tendencia que empezó a definirse a partir de la primera década del siglo XXI y fue capaz de despertar de una vez por todas a Latinoamérica.

Un paso importante en esa dirección se dio en diciembre de 2008, en la reunión patrocinada por el presidente Lula y que convocó a la mayoría de países del hemisferio, con la notable ausencia de Estados Unidos. En esa ocasión, se empezó a hablar más abiertamente de una nueva institucionalidad política y económica, te-

41 En su momento, ese incidente fue ampliamente difundido por la prensa internacional, pero nuevamente cobró notoriedad cuando Honduras firmó el "Plan Mérida" que es un programa financiado por Estados Unidos para combatir el narcotráfico y los grupos pandilleros que operan en México y la región centroamericana. La Prensa Gráfica, 10 de enero de 2009.

niendo siempre como elemento central la figura de Chávez, quien, a raíz de la crisis financiera, lanzó la idea de crear una moneda única en la región para sustituir al dólar como moneda de transacción.

Cualquier evento de ese tipo que ocurra en América Latina y el Caribe, para bien o para mal, tendrá alguna vinculación, así sea distante, con el socialismo del siglo XXI, que preconizaba el sociólogo y político de origen alemán radicado en México, Heinz Dieterich Steffan y que seguían el mismo Chávez, Evo Morales, Correa, y aquí en Centroamérica, Ortega.

Tampoco podrían estar desligados del socialismo "light" —practicado por el propio Lula en Brasil—, Bachelet en Chile, Tabaré Vásquez en Uruguay y hasta probablemente Arias en Costa Rica. Este último país, si bien sigue siendo un aliado de Estados Unidos —aunque no bajo las mismas reglas que El Salvador— también ha mostrado su independencia con el establecimiento de relaciones diplomáticas y comerciales con China, rompiendo una larga tradición de lazos de amistad con Taiwán.

Por otra parte, durante la inauguración del "Programa de Jóvenes Líderes Chilenos"[42], el ex presidente del gobierno español, José María Aznar[43], a quien Chávez ha comparado con Hitler, expresó lo siguiente:

"Hay una creciente cercanía entre el caudillo bolivariano, Medvédev (presidente ruso) y los ayatolas 'con un enemigo común': las naciones libres […] Existe en Iberoamérica 'un Proyecto Político' basado en una reedición ideológica del marxismo más radical que pretende desmantelar la democracia real"[44].

En este sentido, Chávez —con su veneración al régimen cubano— y sus epígonos (Morales, Ortega y, por lo menos hasta ahora, el "moderado" Correa) también podrían estar siendo cómplices o socios en un movimiento mucho más amplio, que puede eventualmente cambiar el mapa geopolítico mundial y la correlación de fuerzas en el hemisferio occidental.

Desde hacía tiempo, el gobernante venezolano, en su consabida disputa con el "imperio", había comenzado un fuerte acercamiento con Rusia, inicialmente bajo el argumento de recibir cooperación en materia tecnológica en el campo petrolero. Bien pronto resultó claro que esa cooperación se extendía al campo militar, con la provisión de sofisticado armamento ruso, que además del famoso paquete de un

42 Celebrada en Santiago de Chile, el 13 de enero de 2009.
43 Presidente de la Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales (FAES) y crítico inclaudicable del socialismo del siglo XXI.
44 Agencias de noticias Notisan Ve: Según Aznar, Chávez y Medvédev tienen alianzas con el régimen de los ayatolas. Diciembre 2008.

millón de fusiles, incluía aviones, buques y hasta submarinos. Con esto, obviamente el mandatario venezolano estaba rompiendo el equilibrio militar en la región, con la no disimulada intención de enviar un mensaje a su vecina Colombia, que mantiene especiales lazos de cooperación con EUA en materia de combate al narcotráfico y que se extiende al plano comercial con un posible Tratado de Libre Comercio (TLC).

A partir de los coqueteos de Chávez con Rusia, se ha empezado a notar que este país conserva posiciones que recuerdan la Guerra Fría y, en una actitud desafiante hacia Estados Unidos —que en gran medida se vincula a una especie de respuesta al proyecto de instalar en Polonia un sistema nuclear para proteger a Europa—, ha dado indicios de su interés en el hemisferio occidental.

También se vincula esa actitud de Rusia a la forma como Estados Unidos y la Unión Europea actuaron ante el conflicto que mantiene con la ex república socialista de Georgia, a raíz de la declaración de independencia de las regiones separatistas de Abjasia y Osetia del Sur (reconocidas por aquel país, por el movimiento palestino Hamás y por Nicaragua)[45].

Al final, podríamos estar en presencia de la réplica del desafío que le planteó la extinta URSS a la Doctrina Monroe en 1960, con el abortado intento de hacer de Cuba un satélite más a escasas cuarenta millas náuticas del coloso del norte.

Muchos piensan que la diferencia la podría hacer el actual presidente de Estados Unidos, Barack Obama, quien desde sus mensajes de campaña mostró un estilo totalmente diferente al de su predecesor. Todo parecería indicar que el unilateralismo que practicó el presidente Bush pasará a la historia, a tal punto que, en su discurso de toma de posesión, el 44º presidente de la Unión Americana invocó a los padres fundadores, quienes redactaron una constitución que asegurara el imperio de la ley y los derechos del hombre. Al respecto dijo:

45 Una información aparecida en El Diario de Hoy el 9 de enero de 2009 retomaba el caso de las relaciones de Rusia con Venezuela y Nicaragua, vinculando la presencia de unidades navales en el segundo país (además de aviones bombarderos pesados supersónicos con capacidad para transportar armas nucleares) y las visitas de "cortesía" de los mismos buques a Cuba, con un intento de mandarle un mensaje a los Estados Unidos. El diario ruso Kommersant decía que incluso una movilización simbólica en la región "era suficiente para quitarle a la Casa Blanca la sensación de vulnerabilidad". La misma noticia del diario salvadoreño se hacía cargo de la advertencia de Vladimir Yevsáyev (experto en política exterior del centro de Estudios Políticos de Rusia), de que bajo esas condiciones "Rusia podría patrullar las costas del Pacífico y el Atlántico; para ello, basta con que Nicaragua le abra un corredor aéreo". Sin embargo, los coqueteos del gobierno de Ortega no se confinaban a Rusia, también lo hacía con Irán, país con el cual, igual que Venezuela, Ecuador, Bolivia y Cuba, mantienen relaciones muy estrechas en el campo económico y tecnológico. De esto, se supone, tampoco es ajena Rusia. En relación con Nicaragua, en los primeros días de enero de 2009, La Prensa Gráfica le dio una amplia cobertura a las posibles motivaciones de Irán en la región para acreditar una numerosa delegación diplomática que, según expertos, tiene como propósito desarrollar una estrategia desestabilizadora en el propio patio trasero de los Estados Unidos.

"Dichos ideales siguen iluminando el mundo y no los abandonaremos en aras de la conveniencia. Así que para todos los otros pueblos y gobiernos que hoy nos están viendo, desde las más grandes capitales hasta la pequeña aldea donde nació mi padre, sepan que Estados Unidos es amigo de cada nación y de cada hombre, mujer y niño que busca un futuro de paz y dignidad, y que estamos listos para liderar una vez más".

Solo seis meses después, ocurriría el golpe de estado en Honduras que derrocó al presidente constitucional Manuel Zelaya. Al concluir la elaboración de este trabajo, era evidente que la región centroamericana y así el mundo, no estaban libradas de aquellos acontecimientos que han marcado la historia latinoamericana. Los riesgos de volver a transitar por la misma ruta, siempre están allí, y ello incluye, la economía.

CAPÍTULO II

Una crisis diferente y el surgimiento de "otro" orden económico mundial

La literatura sobre la globalización, la reforma económica y más concretamente la relacionada con los programas de ajuste y estabilización es increíblemente abundante y rica. La academia, los organismos internacionales, los economistas y, en general, los científicos sociales han hecho aportes extraordinarios alrededor de estos temas en el último cuarto de siglo.

Los contrastes entre la teoría y la práctica alrededor de los mismos son igualmente aleccionadores, y no es casual que muchos de los planteamientos considerados más serios sean producto de falsas hipótesis y de una aplicación incorrecta de los fundamentos de la economía. Esto lo sostiene con toda contundencia uno de los más críticos de la globalización —Stiglitz— quien al referirse concretamente a la reforma, ha dicho que el más grande error está en haber confundido fines y medios.

Y eso es lógico. En muchos casos, la evidencia empírica ha demostrado que la teoría no siempre ha sido buena consejera para lidiar con los problemas económicos y sociales en casos particulares, especialmente donde las instituciones son débiles, los gobiernos actúan con poca transparencia y los grupos de poder se mantienen atrincherados alrededor de sus propios intereses. Aún más, con frecuencia se ignora el vínculo indisoluble entre la política y la economía y la gravitación que, consecuentemente, ejercen sobre la formulación de las políticas públicas el binomio de las condicionantes externas y las exigencias internas. El Salvador, sin duda, ofrece muchas lecciones en este sentido.

Es preciso mencionar que del fenómeno de la globalización se comenzó a hablar con alguna liberalidad en la década de los ochenta, pero adquirió una connotación inusitada en la siguiente, particularmente cuando el mundo se transformó en unipolar con la caída del socialismo real y Estados Unidos se convirtió, por mucho, en la única potencia hegemónica. Este país disfrutaba de tres ventajas que hacían la diferencia por sobre cualquier otro o bloque de países: el tamaño y la fortaleza de su

economía, su poderío militar y su predominio en el campo tecnológico. El capitalismo transnacional y el abandono progresivo del keynesianismo a favor de un enfoque excesivamente hacia el mercado hicieron el resto.

Sin embargo, el origen del término globalización tiene en la historia sus propios matices. Deaglio (2004) nos habla de la globalización "victoriana" y relata cómo ya en 1897, —cuando la emperatriz inglesa celebraba sus bodas de diamante, es decir, sus 60 años de reinado— la bandera británica reinaba en más de la mitad de la superficie terrestre. En esa época, ya el fenómeno de las comunicaciones —que ha sido considerado como parte esencial de la moderna globalización— hacía al mundo más pequeño. Al efecto, cita a J. Morris (The climax of empire, 1978), quien sostiene que, para dicha ocasión:

"La Reina se presentó en la oficina telegráfica londinense de Buckingham y envió un despacho a todos los pueblos del imperio. En solo dos minutos este mensaje había surcado Teherán, en apenas cinco había llegado a la ciudad canadiense de Ottawa, al Caribe, a África Occidental, a Australia y en únicamente dos horas lo habían recibido todas las tierras sometidas a la soberanía inglesa, salvo algunas pequeñas"[46].

Siempre citando a Morris, Deaglio recuerda que por esa misma época los capitales viajaban a la misma velocidad del mensaje de la reina Victoria, por lo que el gran mercado global de las inversiones, eminentemente sin restricciones (a los cuales se alude tanto hoy en día) no es un invento que se pueda atribuir a los tiempos modernos. La frase entre paréntesis es nuestra.

Para quienes ven en la globalización no solo problemas que afectan fundamentalmente a los países en desarrollo, sino también la presencia de un hegemonismo de las grandes potencias para imponer sus dictados y, sobre todo, para materializar sus propias definiciones sobre el nuevo orden mundial, el concepto tampoco es muy reciente.

Chomsky, por ejemplo —crítico incisivo e implacable del establishment y especialmente de la política exterior de los Estados Unidos— sostiene que el llamado nuevo orden económico mundial quedó sellado con las instituciones que surgieron con la finalización de la Segunda Guerra Mundial.

Según este autor, por un lado ya existía un orden político internacional que estaba expresado en la Carta de las Naciones Unidas; por otro, un orden de los derechos humanos que se refería principalmente a las formas como se supone que los

46 Deaglio, Mario. Postglobal. Buenos Aires: Editorial Suramericana S.A., 2005.

gobiernos deben comportarse con sus ciudadanos y que está articulado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y, por último, un orden económico internacional involucrado en el llamado Acuerdo de Bretton Woods, que fue diseñado por los Estados Unidos y por su joven asociado (Gran Bretaña), solos en este caso. Sobre estos tres pilares, ha descansado el orden mundial de la posguerra.

En ese contexto, Chomsky sostiene que Gran Bretaña "tuvo una aplastante participación en el poder y la riqueza global, algo sin precedentes históricos, y naturalmente los elementos dominantes dentro de los Estados Unidos […] En conexión con el poder del Estado capitalista, planearon utilizar su poder abrumador en el mundo para organizarlo de acuerdo con su propio interés"[47].

Pero entre el orden económico al que alude este profesor de MIT y la emergencia de la crisis que dio paso a lo que por simplismo llamamos en este texto la "nueva economía", surgió otro —por acuerdo— dentro de las mismas Naciones Unidas; esta vez como reconocimiento al fracaso de dos decenios de esfuerzos fallidos en la reducción de la pobreza y, en general, la brecha entre países ricos y pobres.

Institucionalmente, este nuevo intento comenzó a perfilarse con la creación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), con el concurso de 77 países de América Latina, Asia y África en 1964. Esto lo reconocen las mismas Naciones Unidas a partir de una declaración suscrita por esos países y que adoptó el nombre del "Grupo de los 77", aunque hoy en día lo conforman alrededor de 140 naciones[48].

A instancias de ese grupo, la Asamblea General de dicho organismo exhortó a la creación de un nuevo orden económico internacional que, como podrá comprenderse, se aleja en mucho —aunque no sea por el origen de la iniciativa— del que surgió como producto de la finalización de la Segunda Guerra Mundial.

Al margen de lo que sostiene Chomsky, en aquella ocasión los líderes fueron las naciones triunfadoras en este último episodio y los grandes (Roosevelt, Churchill y Stalin) tuvieron la habilidad de partir el mundo en tres pedazos con el sello que le imprimieron en la Conferencia de Yalta (1945), asegurando cada uno su hegemonía en su propio feudo con el aval de la ONU. En cambio, el creado por el Grupo de los 77, contando siempre con el beneplácito de la máxima instancia mundial, había surgido de los países pobres como respuesta a las diferencia abismales frente a los países industrializados.

47 Chomsky, Noam. "Los Mercados y la 'Sustancia de la Sociedad'", en Los Límites de la Globalización. Barcelona, España: Editorial Ariel S.A., 2002

48 Naciones Unidas. Economía mundial, un desafío global. Departamento de Información Pública. Marzo de 1990. Pág. 74.

De alguna manera, este problema fue retomado en el informe preparado por la Comisión Pearson (Partners in development) que fue presentado en la Conferencia sobre Desarrollo Económico Internacional, realizada en la Universidad de Columbia en febrero de 1970[49].

Según el Premio Nobel de Economía, Arthur Lewis, miembro de la Comisión y participante activo en dicha Conferencia, la Comisión Pearson —cuyo nombre deriva de su conductor, el ex primer ministro de Canadá— fue creada a raíz de la crisis observada en la ayuda internacional. En este contexto, la Declaración, en su parte medular señala: "La ampliación de la brecha entre países ricos y pobres representa un tema central en nuestro tiempo". Además, reconoce que en lo relacionado con el ingreso, el nivel de vida, la fortaleza económica y política, mientras un tercio ha avanzado sostenidamente en las décadas recientes, el resto de la humanidad está en pobreza relativa, en muchos casos viviendo sin agua potable, facilidades médicas esenciales o vivienda inadecuada.

Ante este cuadro se recomendaba un conjunto de acciones que comprendía el aumento de la ayuda, el acceso al comercio, el establecimiento de un sistema de cooperación internacional en este último campo y la promoción de cambios políticos, económicos, sociales e institucionales en los países en desarrollo[50].

Por la misma época (1973), surgió por iniciativa de David Rockefeller la llamada "Trilateral" que, como una organización privada, buscaba fomentar una mayor cooperación entre Norteamérica, Europa y Japón, de la cual son miembros empresarios prominentes vinculados con grandes transnacionales[51].

Cumings (1991) concuerda con el liderazgo que jugó Rockefeller en la organización, pero el movimiento Trilateral lo remonta a la época de Woodrow Wilson y Lenin, quienes después de la I Guerra Mundial ofrecieron modelos competitivos para un nuevo sistema mundial que, no obstante, tenían mucho en común: ambos apelaban a una misión internacionalista, se oponían al imperialismo del viejo mundo y apoyaban la autodeterminación de los pueblos.

Otros, entre ellos Petras (2001), discrepan del papel de los grandes grupos de poder y del capital internacional en el fenómeno de la globalización. Para él, los orígenes de ésta, como estrategia del capitalismo, fueron la consecuencia de un proyecto ideológico respaldado por el poder estatal y producto de las "fuerzas naturales" del mercado. Desde su punto de vista, el hecho de que en el período precedente a la

49 N. del A. Se conoce como "Columbia Conference" porque fue dicha Universidad quien la convocó en respuesta a las recomendaciones consignadas en el reporte de la Comisión titulado "Partners in development" producto a su vez de las contribuciones hechas por la comunidad internacional a instancias del Banco Mundial.

50 Ward, Barbara y otros editores. The widening gap. Development in the 1970's. Columbia University Press, 1971.

51 Wikipedia. N. del A. Hoy en día a esta organización se le relaciona con una estrategia diseñada para promover el capitalismo transnacional y el fenómeno de la globalización.

globalización, hubiera una gran irrupción tecnológica en una variedad de escenarios no globalizadores, "ofrece argumentos en contra del falso brillo que los tecnoglobalizadores introducen en su polémica"[52].

Otros autores ven en el fenómeno de la globalización otras expresiones. Gray (1998) ha sostenido, por ejemplo, que la economía mundial de hoy se acerca más a un globalizado mercado en desorden, que al comparativamente ordenado mercado internacional que existía antes de 1914. Bajo esta línea de pensamiento, otros autores han señalado que la economía mundial actual es inherentemente menos estable y más anárquica que el orden económico internacional de corte liberal que colapsó en ese año, aunque el pensamiento contrario sostiene que en el mercado global de hoy día, hablar de naciones-Estado, se ha tornado realmente irrelevante[53].

Ohmae (2005), por su parte, describe el fenómeno en los siguientes términos:

"El mundo es un ruedo colosal para la actividad económica, que ha dejado de estar fragmentado por fronteras u otro mobiliario de escena innecesario. Todos formamos parte de una gigantesca troupe de actores y actrices independientes. No declaramos las mismas líneas ni representamos obras de un repertorio parecido, pero ninguno de nosotros es completamente independiente"[54].

Con todo, desde un punto de vista histórico, lo que importa señalar es que la gestación y desarrollo del fenómeno de la globalización, para bien o para mal, surgió de las entrañas del más puro capitalismo como una expresión de la nueva división internacional del trabajo. En este escenario, las teorías convencionales, consideradas por largo tiempo como inconmovibles, fueron suplantadas de pronto por los efectos inusitados que provocó en la producción industrial y las comunicaciones, un vertiginoso desarrollo tecnológico que borró las fronteras geográficas para el comercio de bienes y servicios, los movimientos de capital y la información.

La segmentación de los procesos y la forma cómo las empresas se fueron integrando a las grandes cadenas productivas mundiales constituyen la síntesis de un fenómeno que obligó principalmente a los países de la periferia a optar por la apertura de sus economías, las cuales ya estaban presionadas por la abultada deuda que habían acumulado muchos de ellos con el fin del reciclaje de los petrodólares a finales de los años setenta.

52 Petras, James. "La globalización: un análisis crítico", en Globalización, imperialismo y clase social. Varios autores. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editorial Lumen Humanitas, 2001.
53 Gray. Ibíd.
54 Ohmae, Kenichi. El próximo escenario global. Desafíos y oportunidades en un mundo sin fronteras. Pág. 5.Bogotá, Colombia: Editorial Norma, S.A, 2008.

Como quiera que sea, a estas alturas es de sobra conocida la forma cómo se posicionó Estados Unidos como primera potencia mundial desde los albores del siglo pasado, a medida que Inglaterra perdía protagonismo como potencia colonial. Y ya desde los años treinta, con todas las implicaciones que tuvo la Gran Depresión, se confirmaría aquel dicho muy popular que sugiere que cuando "Estados Unidos estornuda, al resto del mundo le da pulmonía". Esto es una forma coloquial de decir que la Unión Americana no solo se convirtió eventualmente en el gendarme del mundo, sino en una potencia económica de cuyo desempeño depende el resto de países. La crisis financiera y económica actual es, sin duda, una expresión perversa, si cabe el término, de ese protagonismo.

Con todo, y siendo Estados Unidos el representativo por antonomasia del capitalismo, hay versiones bastante más benevolentes que las planteadas por Chomsky y, en general, por aquellos que aborrecen, o por lo menos cuestionan, este sistema.

Krugman (1999), después de hacer un recuento histórico de cómo cientos de millones de personas de algunos países asiáticos, pasaron de la pobreza abyecta a niveles de progreso material impresionantes; le atribuye al capitalismo, los créditos por ese cambio, algo que a su juicio no pudo lograr el socialismo y menos el comunismo.

Sin embargo, este premio Nobel de Economía también señala que "después de que la Unión Soviética había perdido su aura progresista, muchos intelectuales creían que las naciones pobres solo podrían escapar de su trampa aislándose de la competencia con economías más avanzadas". Es más, nos recuerda líneas arriba que hubo una época en la que el Tercer Mundo consideraba los planes quinquenales de Stalin como la verdadera imagen de la manera cómo una nación atrasada debía impulsarse hacia el siglo XX[55].

Dentro de toda esta parafernalia, en nuestro medio hay una cierta tendencia a asociar la reforma económica orientada hacia el mercado como una manifestación objetiva y concreta de los postulados emanados del llamado "Consenso de Washington". Muy ligado a lo anterior, se piensa también que las reformas solo se inician en las postrimerías de la década de los ochenta; es decir, después de que empezaron a diseminarse y aplicarse las recomendaciones del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Además, se sugiere que la reforma involucró mayormente a países en proceso de desarrollo, particularmente en el ámbito latinoamericano.

En un aspecto más general, se sostiene que el objetivo de la reforma económica era transformar radicalmente las economías, a partir de la presencia de graves problemas estructurales que comprometían la viabilidad del desarrollo. En buenas

55 Krugman, Paul R. De Vuelta a la Economía de la Gran Depresión. Bogotá, Colombia: Grupo Editorial Norma, 1999.

cuentas, se trataba, de acuerdo con las concepciones más generalizadas, de optar por un nuevo paradigma en materia económica.

Es preciso mencionar estos elementos —e idealmente formular aunque sea unas consideraciones al margen sobre los mismos— porque permiten, al menos esa es nuestra convicción, presentar una valoración más objetiva de nuestra propia experiencia. Hagamos un poco de historia.

Según lo que nos recuerda el mismo Krugman, a finales de la década de los sesenta, Estados Unidos llevaba tanto tiempo sin una recesión, que los economistas organizaban congresos con títulos como "¿Es obsoleto el ciclo económico?". Para él, la pregunta era prematura porque "los años setenta fueron la década de la estanflación, una combinación de caída económica e inflación que tuvo tantas implicaciones para el desarrollo mundial como la llamada década perdida, en referencia a los problemas en la economía real y en la esfera financiera que experimentó América Latina en los ochenta.

El debate sobre el tema era por lo demás intenso, porque adicionalmente tocaba las raíces de un sistema económico que había evolucionado vertiginosamente en un tiempo relativamente corto, bajo la influencia del pensamiento keynesiano y la nueva institucionalidad internacional que surgió después de la Segunda Guerra Mundial.

En una publicación aparecida en 1970, que incluye ensayos de los más reconocidos economistas y especialistas de la época, hubo una especie de anticipo de lo que ocurriría tres años después: el resquebrajamiento del sistema monetario internacional (1973) y de las primeras dos crisis petroleras ocurridas en la misma década.

Dicha obra está dedicada a la discusión del mantenimiento o no del régimen de paridades fijas, que era uno de los pilares fundamentales del Acuerdo de Bretton Woods, que había venido rigiendo el sistema de pagos internacionales desde el establecimiento del Fondo Monetario Internacional (FMI) en 1945.

Los aportes que se hicieron en esa ocasión a la teoría de la política cambiaria fueron de gran significación, aunque el debate se centró en torno a las virtudes de los regímenes flexibles frente a los fijos por ley o de hecho. Lo que ocurrió después con el abandono de las paridades fijas podría haber sido influenciado por esas profundas elaboraciones; es más, estas recuerdan de manera definitoria, la reforma del sistema monetario internacional en 1973[56].

Más de siete lustros han desvanecido de la memoria muchos de los acontecimientos que terminaron por redefinir el nuevo sistema monetario internacional. Los acontecimientos que lo provocaron van desde el manejo en sí de la política econó-

56 Approaches to greater flexibility of exchange rates (The Bürgesnstock papers) organizado por Bergsten C, Halm G, Machlup F, Roosa R. Princeton University, 1970. Entre los participantes a este evento se encuentran economistas de gran prestigio como Harry Johnson, Gottfried Haberler, George Halm, William Fellner, Fritz Machlup, entre otros.

mica en los Estados Unidos, que tiene como uno de sus símbolos la "guerra contra la pobreza" durante la administración de dos gobiernos demócratas, y un conflicto bélico muy prolongado y severo como el representado por la guerra de Vietnam, cuyos orígenes se remontaban a la presidencia de Eisenhower (1953-1961).

Pero la emergencia de la Unión Europea (UE) como un nuevo bloque de grandes proyecciones en el campo de la política y la economía mundial, tampoco resultó inmune.

En enero de 1971, el Consejo de Ministros de la UE sitúa retroactivamente el principio de la primera etapa del "Plan Werner"[57] y decide intensificar la coordinación de las políticas económicas. "Pero la crisis monetaria del mismo año entorpece el despegue de la unión económica y monetaria" [58].

Hay que recordar que en 1971, el gobierno de los Estados Unidos suspendió la convertibilidad al oro de su moneda, lo que constituyó el primer golpe mortal al sistema monetario internacional y con ello a la ruptura del "equilibrio" de paridades de casi todas las monedas occidentales.

A este respecto, la obra inmediatamente citada señala que:

"Solo en diciembre de 1971 consiguen las autoridades monetarias restablecer un mínimo de orden, que consistió, a grandes rasgos, en una devaluación del dólar estadounidense y de la lira italiana y en una revaluación del marco alemán, del florín holandés, del franco belga, del yen japonés y del franco suizo, mientras que el franco francés y la libra esterlina, mantuvieron su paridad con el oro.

"En abril de 1972, los 'seis' deciden reducir a 2.25% como máximo la diferencia permitida entre los tipos de cambio de sus monedas […] Los gobiernos británicos, irlandés y danés, aunque sus países no entraron en la Comunidad hasta enero de 1973, participan en el nuevo sistema llamado 'la serpiente'".

Bajo esas circunstancias, la primera etapa de la Unión prevista para el primero de 1971, fracasó a causa de la crisis del dólar, aunque las verdaderas causas son más profundas. Sin embargo, para los propósitos de este trabajo, esa es otra historia. Lo importante, en todo caso, es resaltar cómo la ruptura del sistema de Bretton Woods habría de incidir de manera determinante en el curso de la historia moderna.

57 N. del A. Se refiere al plan del primer ministro de Luxemburgo para realizar en paralelo la unificación progresiva de las políticas económicas y la creación de una organización monetaria que, en 1980, debería resultar en una unión económica y monetaria con una moneda común. En realidad, la convergencia de la política económica no se inició sino con el Tratado de Maastricht (1992), mientras que la unión monetaria no se concretó sino hasta en 2004.

58 Oficina de Publicaciones Oficiales de la Comunidad Europea. Etapas de Europa. Cronología de la Comunidad Europea. Luxemburgo, 1987. Pág. 42.

En sus expresiones más visibles, el problema de la economía estadounidense se reflejaba en el debilitamiento de su moneda, el gasto público deficitario y la presencia de una brecha comercial en aumento. Como consecuencia lógica, esto incidía de manera determinante en los precios internos de ese país, en una medida muy superior a la mayoría de sus socios más importantes.

Obviamente, la síntesis en la esfera monetaria fue una apreciación del dólar en términos reales, lo que equivalía a un fortalecimiento artificial de una moneda en la que se expresaban la mayor parte del comercio, las inversiones y, en general, los flujos de capital a escala mundial.

Sin duda, en el marco de lo que había moldeado las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y Francia, este último país se mostraba más incómodo ante lo que la comunidad internacional había empezado a considerar como un escenario solo favorable para el primero.

Según lo afirma Frieden (2006) "Charles de Gaulle se quejaba amargamente del uso de unos dólares que solo ellos podían emitir, en lugar de pagar totalmente con oro que tiene un valor real, que debe ganarse para ser poseído y que no puede transferirse a otros sin riesgos y sacrificios"[59].

Al margen de estas últimas consideraciones, resulta evidente que los mencionados eventos vinieron a demostrar que el modelo de relaciones financieras y comerciales, construido a partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial, no era tan sólido como se pensaba.

Y que más allá de las diferencias que había creado la Guerra Fría, había factores de naturaleza económica y política, cuya interrelación constante demandaba una estrategia sustentada en equilibrios dinámicos —basados, sin duda, en una disciplina internacional— pero permeables a las exigencias de un comercio internacional sujeto a fuertes desequilibrios e inequidades, que no solo afectaban a los países pobres —a través de sus efectos en los precios de insumos críticos para los países del centro, como el petróleo y sus derivados y otros commodities como el cobre y el caucho— sino también a otras potencias industriales distintas de los Estados Unidos.

Frieden también ha sostenido que:

"Cuando el salvavidas monetario de Bretton Woods desapareció, los gobiernos trataron de revigorizar sus economías. Al reavivarse las finanzas internacionales, el patrón

59 Frieden, Jeffry A. "Capitalismo Global. El trasfondo económico de la historia del siglo XX". Critica, S.L. Barcelona, España. 2006. Pág. 452.

oro-dólar había dificultado a los gobiernos reducir los tipos de interés o alimentar el gasto sin tener que preocuparse por el impacto sobre la cotización de sus monedas […] Ese colapso 'levantó las restricciones sobre los tipos de cambio y los gobiernos se vieron libres para estimular sus economías'"[60].

Pero el "boom" de las economías industriales, según el mismo autor, también incrementó la demanda de productos agrícolas y materias primas que exportaba el tercer mundo. Fueron notorias las alzas de precios que se dieron en productos como el cobre, el caucho, el cacao y café, que duplicaron —o más— sus precios. En lo que a El Salvador concierne, el precio del todavía principal producto de exportación tuvo repercusiones —muy positivas y grandes por cierto— debido a su contribución en la generación de divisas y de ingresos fiscales y por su importancia en la determinación de la producción agropecuaria y del PIB en general.

La reforma monetaria, que surgió como producto del referido colapso, tuvo entre sus principales connotaciones el abandono del régimen de paridades fijas bajo el artículo 8 del Convenio Constitutivo inicial del FMI. Muchos países lo adoptaron en el contexto de una economía que resentía los efectos de la primera crisis petrolera desencadenada por el conflicto árabe-israelí. Sin embargo, este nuevo sistema tampoco fue asimilado por muchos países, la mayoría de ellos del mundo subdesarrollado.

El Salvador, acostumbrado a una disciplina financiera cuyas raíces se remontan a la década de los treinta, mantuvo la paridad que declaró ante FMI en 1949 (2.50 por dólar) y que venía rigiendo desde la creación del Banco Central de Reserva (BCR) en 1934, cuando todavía prevalecía el patrón cambio-oro[61]. Oficialmente, este sistema solo se abandonó en 2001, cuando se adoptó el dólar como moneda de curso legal en el marco de la —mal nombrada para algunos— Ley de Integración Monetaria, aunque ya a mediados de los años ochenta la crisis económica había afectado todas las variables macro y, en general, precios claves del sistema económico-financiero. En sus repercusiones más visibles, la crisis de balanza de pagos que acompañó el deterioro de toda la economía, dio lugar al surgimiento de tipos de cambios múltiples y a mercados negros[62].

60 El propósito original del término "tercer mundo" fue un signo de honor: Jawaharlal Nehru lo acuñó para referirse a aquellos países que mantenían su independencia, sin alinearse con occidente ni con la Unión Soviética. Ver Krugman, Paul R. De vuelta a la economía de la Gran Depresión. Bogotá, Colombia: Grupo Editorial Norma, 1999. Pág. 41.

61 N. del A. Es preciso recordar que El Salvador logró durante períodos prolongados (particularmente a partir de los años cincuenta) altas tasas de crecimiento manteniendo el tipo de cambio estable y bajas tasas de inflación. En América Latina, sólo Guatemala llegó a superar al país a partir de parámetros que combinaban el crecimiento de la economía, con los indicadores de estabilidad financiera más convencionales.

62 En referencia al problema cambiario, y como parte de las acciones emprendidas para reactivar la economía, se adoptó, en enero de 1986, el Plan de Estabilización y Reactivación Económica, que incluyó la fijación de un nuevo tipo de cambio de una relación de 2.50 a 5.00 colones por unidad con respecto al dólar de los Estados Unidos. Véase

De acuerdo con Frieden, el precio del petróleo había mantenido por décadas un rezago con respecto a la inflación mundial. En este marco, los países productores de petróleo, todos del tercer mundo (Irán, Iraq, Kuwait, Arabia Saudita y Venezuela), formaron la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), cuyo principal objetivo era elevar los "royalties" y las tasas que pagaban las compañías petroleras a los países de los cuales extraían el llamado "oro negro".

Esta organización, convertida con los años en un verdadero cartel, se benefició del "boom" de las materias primas y, por supuesto, de la guerra entre Israel y sus vecinos árabes, al punto que —vaya comparación con la época actual— los miembros de la OPEP duplicaron el precio del producto para llevarlo a un poco más de US$ 5.00 por barril. Poco tiempo después, elevó nuevamente el precio que alcanzó cerca de US$12.00[63].

Pero, en cierta medida, estos fueron solo algunos eventos que anticiparon lo que sería en el futuro el orden económico mundial de los ochenta en adelante.

Por ejemplo, la guerra de Yom Kippur, según la versión europea, llevó a los países árabes a poner un embargo a las exportaciones de petróleo a los Países Bajos y a reducir considerablemente las destinadas a otros países industriales. Los efectos sobre los países de la llamada entonces Comunidad Europea fueron dramáticos, pues por esa época suplían más del 60% de sus necesidades de energía con el petróleo del Medio Oriente, por lo que al cuadruplicarse los precios del producto, se produjeron efectos económicos directos en términos de aumentos sensibles en los costos de producción de los bienes manufacturados y de mayores desequilibrios en sus balanzas de pagos[64].

En la obra ya mencionada, Krugman se pregunta por qué el petróleo se duplicó después de 1973 y por qué se duplicó después de 1979. Al respecto, se responde asimismo diciendo que cualesquiera hayan sido las razones de una escasez global de petróleo —dada la existencia de tal escasez— una recesión global no era muy sorprendente. En otras palabras, a su juicio, hasta ahora a las crisis económicas importantes han correspondido causas importantes.

Las grandes ganancias que obtuvieron los países productores de petróleo a raíz —vaya paradoja— de esas crisis, tuvieron como efecto abrir un grifo, ya no para hacer correr el carburante, sino para que corriera un flujo impresionante de recursos financieros que a alguien se le ocurrió bautizar con el simbólico nombre de "petrodólares".

---

memoria de labores del Banco Central de Reserva correspondiente al ejercicio de 1986, donde hay también una elaboración sobre el brote inflacionario más fuerte que registra el país en las últimas tres décadas y sus causas.

63 Frieden. Op. Cit. Pág. 479

64 Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Op. Cit. Pág. 49.

Las arcas abiertas tentaron a los países pobres, ávidos de inversión. América Latina fue parte, por cierto la más emblemática, de una especie de fiebre de oro, solo que ya no era oro de color amarillento, sino negro.

Las enormes deudas acumuladas aprovechando esas facilidades, incluso por países productores de petróleo, como México y Venezuela, terminaron por dar al traste con el "boom" que el mismo producto había originado una década antes con el reciclaje de los "petrodólares". Al caso particular de México, nos referiremos más adelante.

Krugman también cuestiona por qué los bancos estuvieron dispuestos a prestarles tanto dinero a los países latinoamericanos en los años setenta, y por qué se utilizó tan mal ese dinero. Concluye que ante este escenario y dado el excesivo endeudamiento que se generó, era de esperarse una depresión económica prolongada y dolorosa.

Pero las elaboraciones magistrales de este reconocido economista estadounidense y premio Nobel de Economía (2008) —que son entendidas hasta por el ciudadano común— no anticipaban el oscuro escenario que comenzó a surgir después de que su obra apareciera unos diez años atrás.

La crisis de finales de los setenta se originó, como ha quedado planteado, en el mundo en desarrollo y en el marco de una escalada de los precios del petróleo como secuela de un conflicto en el Medio Oriente, y que llevó finalmente a la crisis de deuda. Veinte años después, nuevamente el petróleo aparece en el escenario, pero esta vez unido a la crisis de alimentos, al alza de los precios de los commodities —producto, en buena medida, del extraordinario crecimiento de China e India— y a la turbulencia financiera mundial, tantas veces mencionada en este trabajo.

La globalización adquiere en este sentido mayor significado, por las consecuencias sistémicas que trae el hecho de que el problema actual ha puesto al sistema capitalista frente a una crisis sin precedentes desde la Gran Depresión de los años treinta. Estamos así, en presencia de un fenómeno en que el Orden Económico Mundial —a pesar de ser totalmente distinto del que regía hace ocho décadas— es igualmente vulnerable.

Como decía Felipe González, en un incisivo artículo titulado "El capitalismo en el espejo"[65], refiriéndose a la crisis que empezó a perfilarse a mediados de 2007: "un mercado sin reglas o con las de la famosa 'mano invisible' nos llevará en el futuro a otras crisis, no cíclicas sino impredecibles como la que estamos viviendo". El ex presidente del gobierno español es, en este sentido, bastante pesimista al señalar en otra

65 El País, 17 de septiembre de 2008. Opinión. Felipe González: "El capitalismo en el espejo". Disponible en línea: http://www.elpais.com/articulo/opinion/capitalismo/espejo/elpepiopi/20080917 elpepiopi_4/Tes

parte que el "triunfo pleno" del sistema capitalista o de mercado, con las variantes que deseen —desde China a Chile tras la caída del modelo comunista— lo ha dejado sin alternativa sistémica.

Aun así, lo paradójico es que el capitalismo global ha encontrado en nuevas formas de intervención del Estado, una respuesta a los problemas surgidos en sus propias entrañas. La misma gravedad de la crisis financiera internacional generada en el colapso del sector inmobiliario de los Estados Unidos ha inducido a las grandes potencias a acudir al rescate de instituciones que supuestamente eran el símbolo del capitalismo americano y, al menos en el caso de este país, a construir acuerdos políticos que no podían tener cabida, por obvias razones, en los regímenes socialistas.

Ciertamente, mucho se ha criticado a las mismas instituciones reguladoras y supervisoras de la crisis del sector inmobiliario, con todas las consecuencias sistémicas que ha traído consigo. Esto lo implicaba el líder de la mayoría en el senado de Estados Unidos —Harry Reid— al culpar a las políticas liberales por la crisis, mientras desafiaba al presidente Bush para que explicara mejor por qué se necesitaba un amplio plan de rescate (US$ 700,000 millones) para sacar de apuros a bancos de inversión y hasta compañías de seguros, para menos de seis semanas tener una elección presidencial. Como respuesta, Bush aceptó la crítica diciendo: "El riesgo de hacer nada compensa el riesgo del plan, y con el tiempo recuperaremos gran parte del dinero". (La Prensa Gráfica, 21/9/08).

Un gobernante surgido del más puro conservadurismo había, por fin, aceptado que la gravedad de la crisis excedía cualquier desafío que plantearan las políticas liberales, que alcanzaron su zenit durante la administración Reagan, cuando el modelo neoliberal empezó a cobrar fuerza en nuestros países. Esto se dio en el marco de un acuerdo interpartidario, en un momento de grandes definiciones políticas y connotaciones inéditas, por la inevitable posibilidad de que llegara a la Casa Blanca un afroamericano o la primera mujer —aunque fuera como vicepresidenta— en toda la historia independiente de ese país.

CAPÍTULO III

Los programas de ajuste

A. Naturaleza y alcances

Los llamados programas de ajuste empezaron a cobrar carta de ciudadanía en los años ochenta y tuvieron su razón de ser en los grandes desequilibrios estructurales reales y financieros que dejó la crisis de los años setenta. Sin embargo, hoy en día muy poca referencia se hace a su origen y alcances; de hecho más se les recuerda por los sacrificios y traumatismos a que fueron sometidos los países y cuyos perjuicios, en la versión de sus críticos, han alimentado las tensiones sociales que se viven a lo largo y ancho del globo.

Pero sus detractores también ignoran que los programas de ajuste y la construcción de mayores espacios para el funcionamiento del mercado se dieron en Europa, los mismos Estados Unidos y, vaya paradoja, en la misma China Comunista, para no hablar de los cambios que ocurrieron en los países de la antigua Unión Soviética, comenzando por Rusia, después de la caída del muro de Berlín.

Más allá de estas realidades, las Naciones Unidas, en la obra ya citada, los definen en forma sencilla, al señalar que consisten en una reforma a fondo de la economía de un país. Concretamente señalan que: "se consideran esenciales cuando un país se ve afligido por un factor o una combinación de ellos: su economía no crece, padece una inflación grave, el gobierno no puede atender los pagos de la deuda externa o la balanza de pagos está en crisis, es decir, el volumen de las divisas necesarias para pagar a los extranjeros es muy superior a las divisas disponibles"[66].

El máximo organismo mundial, que sirve de sombrilla a las principales instituciones auspiciadoras de esos programas, es de la opinión que un gobierno puede

66 Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Op. Cit. Pág. 78.

realizar un ajuste estructural por su propia voluntad. Sin embargo, también acepta —y esto ha sido más bien la regla— que los países se avienen a ellos como condición para recibir nuevos préstamos, ya sea de la banca comercial o de los organismos internacionales patrocinadores de los mismos, es decir, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Con frecuencia, los gobiernos acreedores, a través de la presión que ejercen por medio de estos organismos, son parte del "paquete" hasta llegar a lo que en la jerga financiera, se denomina "condicionalidad cruzada" que, en términos simples, significa que todas las operaciones relacionadas con préstamos de desarrollo o con fines de balanza de pagos, están indefectiblemente ligadas.

En este contexto, es generalmente aceptado que los programas de ajuste y estabilización —estos últimos orientados a enfrentar los desequilibrios financieros, expresados mayormente en la volatilidad de los tipos de cambio, los precios internos y los desbalances en la cuenta corriente de la balanza de pagos— tuvieron su justificación en la medida en que los países altamente endeudados no pudieron sobrevivir ante los "shocks" externos, como la desaceleración de las economías desarrolladas, el aumento de los tipos de interés, el deterioro de los términos del intercambio, entre otros; de nueva cuenta por el corte abrupto del reciclaje de los petrodólares a fines de los setenta[67].

Sin embargo, es en el problema de la deuda misma donde empieza a clarificarse el por qué del fuerte énfasis en las exportaciones, lo mismo que en la reducción del tamaño del Estado y en las virtudes del mercado. Esto último coincide con lo que se dio en llamar "Reaganomics", un acrónimo que se refiere al pensamiento de su principal promotor, el presidente Reagan, y que eventualmente se incorporó de manera bastante clara en las formulaciones iniciales del Consenso de Washington[68].

Stiglitz (2002), al hacer referencia a esas formulaciones, señala que los tres pilares aconsejados por dicho Consenso, durante los años ochenta y noventa, eran: la austeridad fiscal, la privatización y la liberalización de los mercados. Agrega que las políticas relacionadas fueron diseñadas para responder a problemas muy reales de América Latina, aceptando que, por esa razón, tenían mucho sentido.

67 N. del A. Hay que recordar que durante esos fenómenos, la carga financiera abultó de manera exagerada, porque los préstamos se habían contratado a tasas de interés variables, llegando a superar,en algunos casos, más de 22%, como ocurrió con algunos países centroamericanos.

68 La edición del New York Times, correspondiente al 10 de enero de 2009, reproduce una síntesis de un artículo de Krugman publicado originalmente el 20 de enero de 2008, titulado "La conciencia de un liberal", que a la vez se nutre del libro que, con el mismo nombre, publicó en 2007 donde hace alusión a la política económica durante la administración Reagan y su virtual aplicación por Bush hijo. Alude a las implicaciones en el desempleo, la inflación y la productividad, para concluir que el manejo económico bajo Reagan fue un caso de recesión a recuperación, pero no de un mejoramiento del desempeño económico, lo cual, a juicio de este Premio Nobel de Economía (2008), solo se dio a mediados de la administración Clinton.

Sobre el particular, el también laureado economista (Premio Nobel 2001) sostiene que en los años ochenta los gobiernos de la región habían tenido a menudo grandes déficit, a lo cual había contribuido la ineficiencia de las empresas públicas, que, aisladas de la competencia gracias a medidas proteccionistas, favorecieron el desarrollo de firmas privadas ineficientes, que forzaron a los consumidores a pagar precios elevados.

Así pues, al margen de sus orígenes, las reformas aplicadas en veintenas de países en desarrollo a lo largo de los años ochenta están indisolublemente vinculadas con las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Sin embargo, siendo un poco flexibles en las interpretaciones, también podría decirse que los primeros ajustes estructurales se dieron antes y con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial en los países desarrollados, donde la política, la economía y la geopolítica se combinaron para terminar por definir una etapa más en el curso de la historia moderna.

Con prescindencia de lo anterior, y así como la globalización puede ser localizada en sus orígenes mucho antes de lo que hoy en día se define como tal, el ajuste estructural, por razones e implicaciones distintas, puede ser asimilado al cambio fundamental que experimentó la economía de los Estados Unidos después de la Gran Depresión o las transformaciones de Europa con el Plan Marshall, en gran medida bajo la influencia del pensamiento keynesiano. Esta alusión no es casual.

Uno de los mayores cuestionamientos de los opositores a la reforma neoliberal y sobre la razón de ser de los programas de ajuste patrocinados por dichos organismos, tienen precisamente relación con el menor protagonismo del Estado en el funcionamiento del sistema económico. Obviamente, el enfoque ideologizado de sus opositores y el fundamentalismo extremo de sus defensores, han dado pie para que un movimiento pendular oculte realidades sobre lo legítimamente rescatable de los programas de ajuste.

El carácter draconiano que caracterizó a algunos de ellos en América Latina, podría darles la razón a los primeros, mientras que la exigencia de llevarlos a cabo en la mayoría de países que formaban parte del bloque socialista, encuentra en los segundos la mayor justificación para seguir defendiéndolos con toda vehemencia.

Las interpretaciones que se hacen en torno a los procesos de reforma vis a vis el éxito que han tenido algunos países en transformar sus estructuras productivas en un tiempo relativamente corto, tampoco ayudan a esclarecer la importancia de un mayor o menor protagonismo del Estado en el funcionamiento de la economía. Y menos, cuando se trae al centro del debate la experiencia reciente de los países emergentes.

Navarro (1998) sostiene que, por ejemplo en Europa, uno de los hechos menos analizados es el supuesto éxito del modelo neoliberal en el sudeste asiático. En concordancia con lo que se menciona más adelante, afirma que: "contrario a lo que se piensa, todos esos países siguieron políticas intervencionistas en las que el sector público ha desempeñado un papel de primer orden, incluyendo el desarrollo de la infraestructura social y humana, y aún más que en algunos países de la OCDE". Esto incluye a su propio país, España. Agrega que en esos países, más bien se siguió el modelo japonés que edificó su desarrollo bajo ese patrón, mas no en la estrategia de ajuste estructural en la versión del Banco Mundial.

Al respecto, el mismo autor trae a cuento lo señalado por el Fondo de Cooperación Económica del gobierno japonés —que reúne a expertos de este y de otros países asiáticos— que en una forma contundente, dice lo siguiente:

"El Banco Mundial enfatiza excesivamente la liberalización de los mercados, creando problemas graves en la eficiencia económica; es decir, todo lo contrario de lo que sugieren los teóricos y los practicantes que la defienden […] La estrategia del Banco Mundial carece de una visión de largo plazo que afecta negativamente el desarrollo económico, carece de una política industrial que debilita al país y lo hace excesivamente vulnerable a las variaciones del capital financiero y rompe con la cohesión social"[69].

Sin embargo, después de más de veinte años, es bastante complicado incorporar en un solo patrón el comportamiento que siguieron las distintas economías que aceptaron los dictados de los organismos radicados en Washington. En el ámbito centroamericano, si bien los programas de ajuste siguieron esas grandes líneas, la respuesta ha sido diferente.

El Salvador, por ejemplo, está considerado como el país que más cerca estuvo del "modelo ideal" que plantearon el Banco Mundial y el FMI. No obstante, se da la casualidad de que es el país que menos éxito ha tenido, por ejemplo, en sus intentos de hacer de las exportaciones el eje del crecimiento como uno de los objetivos centrales de dichos programas. En este caso concreto, hay explicaciones técnicas que señalan que ello, en gran medida, responde a la sobrevaluación cambiaría que provocan las remesas familiares, siguiendo el patrón que se deriva del llamado "mal holandés", pero igualmente se menciona como una razón fundamental, la falta de una estrategia deliberada de promoción de las ventas al exterior, como sí lo hicieron, para el caso, los llamados "tigres asiáticos".

69 Navarro, Vicen. Neoliberalismo y Estado del bienestar. Segunda edición. Barcelona, España: Editorial Ariel, S.A., 1998. Pág. 231.

Pero, para efectos de explicar el éxito o no de la reforma en este plano concreto, también habría que preguntarse si las políticas adoptadas en otros planos han sido realmente consistentes con el objetivo de construir un sistema económico sólido, sustentado en un sector exportador fuerte.

La respuesta puede ser sencilla o adquirir una complejidad extrema, dependiendo de la lectura que se haga de los objetivos explícitos o implícitos que los diferentes gobiernos se trazaron haciendo a un lado el intervencionismo que campeó en los años ochenta. Esto podría dar luces sobre el por qué un país como El Salvador, que siguió al pie de la letra el Consenso de Washington, no se ha transformado como lo suponía la teoría. Solo con tener en cuenta el componente del comercio exterior, que desde luego fue esencial en todos los procesos de reforma, ya supone entrar en serio debate.

Construir una plataforma exportadora sólida y diversificada tenía un costo de oportunidad muy alto para cualquier gobierno comprometido con el crecimiento a largo plazo del país, porque significaba, ni más ni menos, empezar por replantearse todo aquel andamiaje institucional, jurídico y real que se construyó en el marco del modelo de sustitución de importaciones[70].

Según un estudio del Internacional Center for Economic Growth, aun cuando la apertura al comercio y a la inversión mundial era un elemento crucial, la estrategia de crecimiento hacia fuera adoptada por los nuevos países industrializados (NIC, por sus siglas en inglés) involucraba más que la orientación a la exportación. Al respecto, señala cinco aspectos inherentes a la estrategia de desarrollo de los mencionados países:

- Un enfoque orientado hacia el mercado. (Los negocios corresponden fundamentalmente al sector privado y la asignación de recursos se deja a las fuerzas del mercado).
- Las distorsiones de precios tienen que ser reducidas para adaptarlas a las condiciones de la economía mundial. (En especial, en lo que corresponde a los salarios, tasa de interés y tipo de cambio).
- La apertura debe responder a un prudente manejo financiero, principalmente en lo que concierne al control del déficit fiscal, la reducción de la demanda agregada y el control de la inflación.
- El establecimiento de prioridades al crecimiento sobre el gasto social público. (Las políticas redistributivas desempeñaron un mínimo papel excepto por las políticas dirigidas específicamente a los grupos indigentes o sectores más vulnerables).

70 N. del A. El papel del Estado en la promoción del crecimiento hacia fuera en los países asiáticos ha sido reconocido por connotados estudiosos e incluso por organismos internacionales, que le asignan al sector público un amplio protagonismo.

- Combinación de las políticas orientadas hacia fuera y el manejo prudente de la macroeconomía para lograr más flexibilidad.

El Estado, por su parte, también jugó un papel importante creando condiciones para que las industrias pudieran efectivamente aprovechar con posibilidades de éxito las oportunidades que abría el nuevo estilo de desarrollo, pero con un esquema de incentivos totalmente diferente al que se puso en práctica con el modelo de sustitución de importaciones. Se puede concluir, entonces que ese tipo de estímulos fueron parte de la estrategia inicial para el despegue de las exportaciones; sin embargo, los nuevos patrones de competitividad obligan a estos países a no dormirse en sus laureles[71].

B. El amplio espectro de las reformas

Como se señaló antes, hay una especie de versión restringida acerca de las reformas orientadas hacia el mercado, tanto en lo que corresponde a sus justificaciones y alcances, como a su dimensión geográfica, es decir, en cuanto a su esencia y los países que las han aplicado.

Lo que no admite cuestionamientos es que no todos los ejercicios han resultado exitosos. Aún más, en el hemisferio occidental hay claras evidencias de reversión de las mismas, principalmente en aquellos países que han experimentado cambios significativos en la conducción política. Si alguna explicación tiene este cambio de giro en países suramericanos como Bolivia, Ecuador, Venezuela y, en menor medida, Argentina, es que sus presidentes actuales llegaron al poder enarbolando la bandera en contra del neoliberalismo, el Consenso de Washington y de lo que Chávez despectivamente llama el "imperio".

En cuanto a la dimensión geográfica, un estudio comparativo elaborado por The Futures Group (1991) para el Centro Internacional para la Libre Empresa (CIPE), radicado en Washington, pasa revista a la experiencia de reforma en 30 países distribuidos en América Latina (8), África (9), Asia (9), Europa Central y Oriental (4), estos últimos todavía por esa época en proceso de transición[72].

El estudio concluye que, contrariamente a lo que la opinión pública cree, se había observado un progreso considerable hacia la reforma económica estructural en

71 El Financial Times (12 de mayo de 2005) traía un titular en su sección de análisis y comentarios muy sugerente "Zone alone: why setting up export enclaves no longer gives an economy a certain lift". El artículo, de Alan Beattie, está dedicado al tratamiento preferencial que estaban dando las autoridades para atraer inversión extranjera directa —dentro de una desgastante competencia— que estaba propiciando el surgimiento de un nuevo modelo donde la experiencia derivada de los "clusters" está más vinculada con toda la economía. En ese marco, los inversionistas en las zonas libres coreanas recibirían tierras sin costo, concesiones impositivas, tratamiento discrecional en cuanto a la aplicación de la legislación laboral y acceso a los hospitales y las escuelas. La razón, según el director general de zonas libres de ese país, es que este no podía seguir compitiendo con los bajos salarios de China.

72 Center for Internacional Private Enterprise. La Reforma Económica Estructural con base en el mercado. Glastonbury, Connecticut, EUA: The Futures Group, 1991.

la mayoría de los países analizados. Los hallazgos confirman, asimismo, que el progreso no necesariamente consistía en un cambio total, sino más bien en avances en la reforma de las instituciones, leyes y reglamentos que promueven la reforma.

En ese marco, señala que: "de especial relevancia son los alcances de los cambios ocurridos en África y en Europa Central y Oriental, reconociendo que los mismos comenzaron de puntos de partida muy bajos, lo cual parece más lógico en aquellos países ex miembros del bloque socialista". De manera explícita se menciona el caso de Perú, como ejemplo de los treinta países que en esos momentos mostraba señales de regresión entre períodos, pero que a partir de la gestión de Fujimori, siguió la línea aperturista[73].

Al esquematizar los problemas y prioridades de los treinta países analizados, el estudio aludido concluye lo siguiente:

- En los países de Europa Central y Oriental, las reformas institucionales básicas a través de las cuales se conceden derechos de la propiedad privada han sido colocadas acertadamente entre los primeros lugares de la agenda de reformas. La privatización es de una importancia crítica para el desenvolvimiento de estos procesos.

- En comparación, los países de África dependen fuertemente de sus empresas estatales para el empleo y la producción. No existen compradores dispuestos para las empresas estatales. Los inversionistas extranjeros están renuentes a aceptar el riesgo. Frecuentemente se da el caso de que el rendimiento en estos países pobres no puede justificarse.

- En África, se ha dado un fuerte énfasis a las políticas sectoriales, diversificación económica, liberalización de los precios y desarrollo de la infraestructura. Las políticas pro agrícolas, particularmente en relación con la fijación de precios, el crédito y la asistencia técnica han sido identificadas correctamente, pero han sido puestas en vigor de una manera poco regular.

- Los reformistas africanos tienen una urgente necesidad de alivio de la deuda. Además, hasta que se logre la diversificación económica, necesitan mecanismos financieros para protegerlos contra las bajas marcadas en los precios de los productos básicos.

73 N. del A. El estudio alude a las diferencias fundamentales en la conducción de la economía bajo el régimen de Alan García y su sucesor, Fujimori. El primer gobierno de García (1985-1990) fue reputado en su momento como típico prototipo de gobierno populista. Rompió, incluso, con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, en una clara expresión de las políticas auspiciadas por dichos organismos. Pero al asumir nuevamente al poder en 2006, abrazó las ideas del mercado, habiendo hecho explícito eventualmente, ante las dudas de la comunidad internacional, que la experiencia de su primera administración, había cambiado su concepción sobre el modelo económico que mejor servía a los intereses de su país.

- En América Latina, que padece de enormes cargas por concepto del servicio de la deuda y la hiperinflación, las políticas de promoción de exportaciones y la reforma fiscal constituyen elementos críticos que son recalcados en todo esfuerzo serio de reforma.

- La integración regional en América Latina es vista como un mecanismo cuyo propósito es aumentar el nivel de eficiencia para poder competir eficazmente a nivel global.

- En los países de Asia Oriental, las economías pro exportación, tales como la de Corea del Sur, ya han demostrado ser altamente competitivas a nivel internacional. En estos países, se da un mayor énfasis al desarrollo de mercados internos, a la reducción de las barreras al ingreso y a la liberalización del acceso para los inversionistas extranjeros.

Años más tarde (1995), Edwards hizo una exhaustiva investigación sobre la reforma económica en América Latina, contextualizándola en la crisis de deuda que afectó a la región y que dio pábulo para que se acuñara una frase que hoy forma parte de la historia económica del hemisferio: "La Década Perdida"[74]. Nos sitúa así, en otro escenario desde una perspectiva histórica y sobre los orígenes de la reforma, con mucha antelación al llamado "Consenso de Washington".

En ese contexto, alude a la suspensión unilateral de pagos de las obligaciones con sus acreedores por parte del gobierno de México (agosto de 1982) y la tormenta que ello produjo en los mercados financieros internacionales. A diferencia de la ruptura del gobierno de Alan García con los organismos internacionales de financiamiento que se dio años más tarde; en el caso de México, por el tamaño de su economía y el abultado monto de su deuda externa, dicha suspensión creó un nuevo panorama que puso en jaque, por segunda vez en menos de una década, al sistema monetario internacional[75].

Pero haciendo un poco de historia, debemos precisar más la magnitud del problema del endeudamiento —y en un aspecto más general la crisis de balanza de pagos— en una secuencia de acontecimientos que se relacionan directamente con el alza abrupta (ya mencionada) del petróleo en la década anterior.

Entre 1974 y 1980, los países subdesarrollados importadores de petróleo obtuvieron créditos por 200 mil millones de dólares, en parte, para pagar el producto que importaban de los miembros de la OPEP, quienes, a su vez, depositaban cuantiosas sumas en bancos internacionales que servían para financiar el consumo de petróleo de estos países.

74 Edwards, Sebastian. Crisis and reform in Latin America: From despair to hope. Nueva York, EUA: Oxford University Press, Inc., 1995.
75 Frieden. Op. Cit. Pág. 486-487.

En el caso de países muy poblados como México e Indonesia, en condición de petroleros, también aprovechaban su creciente riqueza como garantía que les permitía endeudarse. Algo parecido ocurrió también en el caso venezolano y en otros países. Se ha confirmado que la mayoría de los créditos fueron a parar a una docena de los países en desarrollo más avanzados, para construir mega proyectos, tales como altos hornos en Brasil, astilleros en Corea del Sur y plantas petroquímicas en México. La danza de los millones estaba en su mejor momento.

Los flujos de financiamiento, a través de la banca internacional, no tenían virtualmente límites y sus efectos perniciosos posteriores son universalmente aceptados y considerados como el punto esencial de partida, para la ola de reformas que se inició en los ochenta.

Coincidiendo con el enfoque anterior, el gobernador del Banco Mundial, Hugo Guiliani Cury, en el prólogo de la primera edición en inglés de la obra *Economic reform and stabilization in Latin America*, señala que la deuda extranjera de aquellos países en desarrollo, que son también importadores de petróleo, pasó aproximadamente de US$130 billones en 1973 a US$612 billones en 1982. En este mismo período, los rezagos en su pago representaron un incremento anual promedio del 19%, en circunstancias en que las exportaciones de bienes y servicios de dichos países crecían a un ritmo mucho más lento. Con un problema adicional.

Los principales factores que condujeron, según Guiliani, a la situación de crisis fueron:

- La recesión mundial, las restricciones comerciales en los países industrializados y el colapso de los precios de ciertas materias primas.
- La política fiscal de los Estados Unidos.
- Las altas tasas de interés.
- El incremento en los precios del petróleo.
- La deficiente administración de las economías de los países en desarrollo, desde el momento en que los ajustes no fueron realizados en el tiempo oportuno ni los recursos disponibles fueron utilizados eficientemente.

Todos esos factores llevaron a muchos países a caer en "default" en sus pagos con el exterior, siendo los más emblemáticos los casos de Polonia, México, Argentina

y Brasil[76]. La catástrofe anunciada alcanzó su clímax cuando una misión de alto nivel del gobierno de México viajó expresamente a Washington (a mediados de agosto de 1982) para informarle directamente al Secretario del Tesoro de los Estados Unidos, que su país no podía seguir cumpliendo con sus obligaciones internacionales. Para algunos, este anuncio marcó el comienzo de la peor crisis financiera internacional desde la Gran Depresión de los años treinta[77].

Según Frieden —y tal como lo confirma mucha literatura de la época— este era solo un aspecto del endeudamiento del tercer mundo; sin embargo, muestra que las tendencias de la década de los setenta eran insostenibles, agravadas por otro problema de gestión. El mismo autor sostiene que si bien se canalizaron recursos para el desarrollo de sectores estratégicos, una alta proporción del endeudamiento no fue adecuadamente administrada.

En lenguaje convencional, se podría decir que se trataba de una nueva forma de desequilibrio fundamental en la balanza de pagos, para lo que, como se verá más adelante, se tuvieron que activar mecanismos que se salieron totalmente de las prácticas tradicionales de financiamiento, tanto por su monto como por sus características, sin ignorar, por supuesto, que en muchos casos se trataba de economías que podían dar al traste con todo el sistema financiero internacional.

Sin embargo, ya a mediados de los ochenta, los países latinoamericanos se habían embarcado en la búsqueda de opciones para reducir su deuda. De acuerdo con Edwards, inicialmente estos esfuerzos fueron canalizados a través del mercado secundario, y solamente en 1989, con el Plan Brady, que desarrolló un marco ad hoc para reducir la deuda externa sobre bases más orgánicas[78].

De acuerdo con dicho autor, las primeras aproximaciones al tema sugerían que la salida para la mayoría de países fuertemente endeudados no era posible, porque era difícil—en el corto plazo— generar superávit en la balanza comercial suficiente para cubrir los pagos de intereses sin reducir significativamente el consumo real. [….] Un típico deudor (de los grandes) necesitaba financiamiento nuevo por cerca de cinco años para experimentar alguna recuperación en el consumo real (2% anual) y el ingreso real (4% anual).

Bajo este criterio, una vez se recuperara el crecimiento, los países deudores podían estar en una mejor posición para pagar sus obligaciones. Este enfoque, dirigi-

76 Connolly, Michael y González Vega, Claudio. Economic reform and stabilization in Latin America. Praeger Nueva York, EUA: Publishers, 1987. Pág. xiii.
77 Edwards, Sebastian. Op. Cit. Pág. 17.
78 Ibid. Pág. 26.

do a reducir sustancialmente la deuda, poco a poco fue ganando aceptación entre los países acreedores y empezó a ser parte de la estrategia oficial acerca de cómo enfrentar la deuda, a partir de la revelación de Estados Unidos (marzo de 1989) de los alcances del Plan Brady, que combinaba alivio de la deuda y reformas orientadas al mercado[79].

En el marco de ese plan, Edwards menciona que hacia mayo de 1989, seis países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Costa Rica, México, Uruguay y Venezuela) habían obtenido acuerdos para la reducción de la deuda. Los paquetes de reestructuración del mismo resultaban atractivos a los acreedores comerciales, porque los mismos ofrecían un amplio menú de instrumentos entre los cuales escoger, de acuerdo con las propias necesidades de sus hojas de balance. Es más, según el mismo autor, El Salvador fue incluido por el presidente Bush (padre) en un programa de reducción de la deuda[80].

Mientras eso ocurría con los grandes deudores, el esquema centroamericano de integración, y particularmente su sistema de pagos, confrontaba también sus problemas financieros. Dentro de la problemática que dio origen a la crisis de la deuda, algunos países, como Guatemala y Costa Rica, se habían convertido en acreedores netos dentro de la Cámara de Compensación Centroamericana, principalmente frente a Nicaragua.

Ante la aguda crisis por la que pasaba este país, que no se comparaba con la del resto de miembros del MCCA, los bancos centrales de los principales acreedores acordaron ciertos parámetros para ayudar a los nicaragüenses, los cuales eran constantemente monitoreados por el Consejo Monetario Centroamericano y otros organismos de integración. Este extremo se dio cuando las deudas de Nicaragua frente a Costa Rica excedieron las reservas internacionales netas de este país.

De alguna manera, esto reflejaba la tradicional cooperación que había existido entre los bancos centrales centroamericanos que se remontaba a los años cincuenta, cuando solo existían entre los cinco países tratados bilaterales de libre comercio. Sin embargo, eventualmente se llegó a especular que la generosidad de los respectivos gobiernos, especialmente el liderado por Rodrigo Carazo Odio, de Costa Rica, se debía, en buena medida, a la simpatía y admiración que le dispensaba al gobierno sandinista[81].

79 Ibíd. Pág. 32.
80 Ibíd. Pág. 106.
81 N. del A. Un desarrollo sobre la crisis del sistema de pagos centroamericano se encuentra en Vidal, Juan Héctor. Integración económica y cooperación monetaria entre los Bancos Centrales de Centroamérica: Experiencias y perspectivas. Mención Honorífica, Premio INTAL, 1985; Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto para la Integración de América Latina; Buenos Aires, Argentina, 1986.

Independientemente de lo que pasaba en la región, la onda expansiva creada por la crisis de deuda avanzaba bajo criterios económicos y parámetros técnicos que, para los formuladores de política en los planos nacionales, no terminaban de ser asimilados. Sin embargo, para los organismos auspiciadores de la reforma, la solución era más bien sencilla.

El mensaje y la secuencia eran simples: primero la estabilización y después el ajuste, a fin de crear las condiciones para retomar el dinamismo económico, generar empleo y mejorar la distribución del ingreso. Pero todo giraba en torno a cómo enfrentar el problema financiero-estructural, constituido por el elevado endeudamiento dentro de una secuencia de hechos y de políticas que resultaron cuestionadas "después de la crisis mexicana y su secuela en economías que estaban supuestamente siendo exitosas con sus propios programas de reforma, como la argentina y la brasileña"[82].

Encontramos así, las primeras expresiones oficiales de los países industrializados de impulsar un proceso de cambio estructural en los países subdesarrollados a partir de sus propios intereses, como principales acreedores. Esto, como una manifestación irónica de un problema que, como el incremento sustancial de los precios del petróleo, tuvo origen en una parte del mundo en desarrollo, cuyos recursos naturales y como factor de demanda, han sido tradicionalmente pieza fundamental para el crecimiento global.

¿Y cuál era en la práctica la solución, aparte del ajuste interno para reducir el gasto agregado —consumo privado y gasto público— a fin de enfrentar esa situación? Obviamente el aumento de las exportaciones, que en los hechos constituyen la única fuente de divisas de carácter autónomo y segura con que cuentan los países para cumplir con las obligaciones en que incurren con el exterior, para pagar sus importaciones de bienes y servicios, la retribución y retorno de las inversiones extranjeras y el endeudamiento oficial y privado.

Bajo este enfoque, la mayoría de países latinoamericanos se estaban alejando claramente del modelo de sustitución de importaciones y de la importancia de estas en la creación de una base exportadora, tal como lo sugería Hirschman (1953), precisamente cuando comenzaban a cobrar cuerpo las ideas pioneras de la CEPAL.

Al respecto, se ha señalado que las reacciones de los actores nacionales, cuyas respuestas giraban en torno a la sustitución de importaciones, no estaban en condi-

82 Vidal, Juan Héctor. " El papel del sector privado en la reducción de la pobreza, ponencia presentada en la Conferencia Internacional Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe: Retos para el Nuevo Milenio". Toronto, Canadá, 1996. En Vidal, " Por los senderos de la transición". San Salvador: Universidad Tecnológica de El Salvador, 1997. Pág. 226.

ciones de reorientar sus decisiones de política económica por su propia iniciativa. Sólo la importante presión del servicio de la deuda externa, la necesidad de aceptar los programas de estabilización y de ajuste liderados por el FMI y el Banco Mundial —sumados al comportamiento electoral de las capas pobres que dejaron de apostar por los estériles actores políticos que defendían sin claudicar el crecimiento hacia adentro— fueron capaces de imponer el cambio[83].

En otras palabras, esto implicaba aceptar las exportaciones como el eje del crecimiento y la solvencia frente al exterior, lo cual tenía entre sus fundamentos esenciales abrir las economías a la competencia internacional a través de la reducción de las barreras a las importaciones y el uso intenso del tipo de cambio como factor de equilibrio. "Importar para poder exportar" era la consigna que más vociferaban los defensores de la nueva estrategia de desarrollo, pero que tenía en la crisis de deuda, su principal justificación. Sin embargo, este planteamiento no era nuevo, sino una reedición de algo que pasó en el siglo XVIII.

Al hacer alusión a los partidarios del libre comercio, Frieden sostiene que "fueron muchas las personas poderosas que se beneficiaron de las relaciones económicas internacionales y se esforzaron por acrecentar la libertad para el comercio internacional [...] Hasta David Ricardo, el gran teórico del argumento de la ventaja comparativa a favor del libre comercio, participó activamente en los debates sobre la política económica británica. Ricardo provenía, de hecho, de la comunidad financiera, uno de los sectores librecambistas más importantes del Reino Unido. Banqueros e inversores en el extranjero querían que su país estuviera abierto a las importaciones, para que sus deudores pudieran ganar dinero y con él pagar sus deudas"[84].

En la década de los 80, Vargas Llosa señalaba: "Al sobrevenir la resaca por los petrodólares que los bancos habían reciclado otorgando créditos abundantes a los países pobres en los años 70 —deuda que ya no se podía pagar— fue evidente que la sustitución de importaciones había fracasado, sin misericordia, en el propósito fundamental que se había fijado"[85]. Ya ni siquiera las estadísticas pudieron seguir velando la realidad. Hacia la década de los 80, el PIB latinoamericano per cápita había caído a menos de un tercio del nivel registrado en los países que forman el núcleo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), mientras que en 1950 representaba un 45% del PIB de estas naciones.

83 Esser, Klaus. "Exigencias económicas y desafío a la política económica en América Latina en los años noventa", en América Latina en la Economía Mundial. Revista Síntesis No. 19, 1993. Pág. 40.
84 Frieden, Jeffry. "Capitalismo global", pags. 486-87
85 Vargas Llosa, Álvaro. Rumbo a la libertad. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editorial Planeta S.A.I.C., 2004. Pág. 85.

Pero para los países del hemisferio, que desde los años cincuenta —bajo las ideas de la CEPAL— habían venido fincando su desarrollo en el modelo hacia adentro vía sustitución de importaciones, los programas de ajuste también implicaban el virtual abandono de un ideal latinoamericano de integración, donde las variables políticas y el posicionamiento de la periferia frente a las economías del centro, habían sido la base de una doctrina que, si bien giraba en torno al desarrollo económico como tal, llevaba la impronta de una menor dependencia en el campo político de las potencias industrializadas.

Naturalmente, frente a los relativos logros obtenidos a través del proteccionismo, surgieron muchos críticos que, desde nuestro particular punto de vista, se distinguieron por su fundamentalismo. En este sentido, hasta se habló del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, pero sin considerar la esencia del desarrollo en el largo plazo.

La Asociación Latinoamericana de Integración ALADI (antes Asociación Latinoamericana de Libre comercio ALALC), el Mercado Común Centroamericano (MCCA), el Pacto Andino y el CARICOM, indudablemente fundamentaron su desarrollo manufacturero en los criterios que se fijaron para apoyar a la "industria infante". Sin embargo, también fue un argumento muy extendido en los Estados Unidos —durante los últimos años del siglo XIX— que ese tipo de industrias deberían ser protegidas mediante impuestos de importación por un cierto tiempo, hasta que pudieran igualarse en condiciones con sus competidores del exterior[86].

El proteccionismo también fue una práctica en la fase previa de la estrategia exportadora de los países asiáticos. En este punto, algunos críticos del modelo de sustitución de importaciones que operó en la región, hacen ver que el problema medular del desarrollo industrial no era el desarrollo cuantitativo, sino el desarrollo insuficiente de la productividad. Esto propiciaba un crecimiento cuantitativo y extensivo, donde la utilización de los factores tierra, trabajo y capital implicaba un inmenso desperdicio de recursos[87].

Sin embargo, también hay que decir que los países latinoamericanos, aparte de haber iniciado la apertura con bastante rezago, lo hicieron de manera abrupta, sin tomar en consideración que las experiencias asiáticas —que en muchos casos se trataba de emular— sugerían que no había precisamente un automatismo entre la simple apertura y la creación de nuevas bases para el crecimiento sostenido[88]. Por esta razón, el Estado desempeño un papel importante para la formación de la nueva cultura exportadora, tal como lo han reconocido estudiosos de la experiencia asiática.

86 Sloan, Harold S, Zurcher, Arnold J. "Dictionary of Economics". Barnes & Noble Books. New York. 1970.
87 Esser. Op. Cit. Pág. 39.
88 Rodrik. 2003

Stiglitz (2002), con la solvencia intelectual que le caracteriza y la razón que le da su amplio conocimiento sobre las reformas, introduce el tema de la secuencia y el ritmo de éstas desde un ángulo particular. En este sentido, señala que: "de todos los desatinos del FMI, los que han sido objeto de más atención han sido aquellos que se relacionan con el contexto social, entre otros, el forzar la liberalización antes de instalar redes de seguridad, antes de que hubiera un marco regulatorio adecuado, antes de que los países pudieran resistir las consecuencias adversas de los cambios súbitos en las imperfecciones del mercado que son parte esencial del capitalismo moderno; el forzar políticas que destruyen empleos antes de sentar las bases para la creación de puestos de trabajo; el forzar la privatización antes de la existencia de marcos adecuados de competencia y regulación". En muchos aspectos, como se verá adelante, encaja el caso salvadoreño.

En ese contexto, Edwards plantea el contenido de los primeros programas de ajuste y estabilización en la región, en los siguientes términos: 1) se dirigieron a reducir la carga de la deuda; 2) ajuste fiscal para reducir el déficit; 3) ajuste macroeconómico basado en políticas de crédito interno que moderaran el crecimiento de la demanda agregada y evitaran el desplazamiento del sector privado por el sector público ("crowding out"), y 4) políticas cambiarías consistentes con el esfuerzo dirigido a combatir la inflación.

En ese marco, sostiene que durante la emergencia del período de ajuste, los esfuerzos se centraron en reducir el gasto público, especialmente en los programas de inversión y los salarios, donde sobresalían Ecuador, México, Uruguay y Venezuela, que de 1982 a 1986 hicieron recortes equivalentes al 20% en términos reales. A pesar de ello, las obligaciones gubernamentales con respecto a la deuda interna y externa aumentaron debido a la sensible devaluación de sus monedas también, en términos reales, que elevó el servicio en moneda nacional de los compromisos externos. Afirma, asimismo, que esas mayores obligaciones fueron particularmente importantes en México, Perú y Argentina, al punto que los compromisos solo en intereses llegaron a niveles cercanos al 20% del gasto público[89].

Bajo esas condiciones, la política instrumental llevaba el riesgo de incurrir en un ajuste recesivo, como ha sido la experiencia de muchos casos con los programas de ajuste patrocinados por el FMI. Obviamente, los países centroamericanos no enfrentaron ese tipo de dificultades, excepto Costa Rica. El Salvador, en particular, no tuvo que sufrir las consecuencias de un ajuste recesivo como el que supone una contracción del gasto público de aquellas dimensiones, ni el pago de intereses de la deuda externa en montos que bien pudieran haber comprometido su servicio. En el caso nuestro, esto se daría más tarde en el sistema previsional.

89 Edwards, Sebastian. Op. Cit. Pág. 36.

Sin embargo, dentro de la concepción filosófica-doctrinaria de la "nueva economía" y del modelo como tal, la privatización adquirió un significado especial. En este sentido, algunos sostienen que los logros alcanzados por Ronald Reagan y Margaret Thatcher en este campo, fueron incorporados al modelo.

Por lo menos esa es la versión más extendida y aceptable. Este enfoque también es importante desde el punto de vista histórico y del papel de Estado en la economía. Por una parte, antecede con mucho los esfuerzos de reestructuración económica, al menos en el caso latinoamericano, donde con más fuerza cobró vigencia la idea de que todos estaban encajonados dentro de un modelo neoliberal que patrocinaban ambos dirigentes.

Petras (2001) tiene una versión diferente. Él sostiene que los iniciadores del liberalismo se encuentran en Chile, como productos exclusivos del golpe de Estado liderado por Pinochet (11 de septiembre de 1973), y que luego fue instrumentado en los regímenes de Reagan y de Thatcher. Sugiere, asimismo, que esto no significa que las multinacionales y el capital financiero no estuvieran operando en el mercado mundial antes que estos regímenes políticos. Significa que los globalizadores tenían que compartir el poder y los recursos con el capital local, los sindicatos y otras fuerzas políticas populares[90].

Pero el verdadero meollo de esta discusión no está en dónde se originó realmente la nueva economía, ni en quiénes fueron sus inspiradores, sino en el cambio de énfasis en el modelo de crecimiento y en el papel del Estado en la economía. El crecimiento hacia adentro y la política keynesiana habrían de dar paso a un modelo de crecimiento que privilegiaba las exportaciones, y a una nueva concepción sobre la forma de hacer frente a los desequilibrios económicos, con un fuerte énfasis en el recorte del gasto público y consecuentemente en un replanteamiento del Estado benefactor.

French-Davis (2005) sostiene que las políticas proteccionistas del pasado, tanto en América Latina como en otras regiones, se utilizaron generalmente para favorecer intereses privados, "rentistas" que buscaban ganancias de capital. "En muchos casos no produjeron beneficios sociales evidentes y las estructuras industriales resultantes tendieron a ser poco competitivas internacionalmente y siguieron dependiendo indefinidamente de la protección estatal"[91].

Que estos juicios provengan de alguien que está vinculado con la dinastía de la CEPAL — calificativo que no lo usamos en un sentido peyorativo— ya dice

90 Petras. Ibíd. Pág. 59.
91 French-Davis, Ricardo. Reformas para América Latina después del fundamentalismo liberal. Pág. 136. CEPAL. Argentina: Siglo XXI Editores, 2005.

mucho del cambio que las nuevas realidades ejercieron sobre el pensamiento de una institución que, por mucho tiempo, fue cuestionada por el pensamiento proteccionista que hizo explícito desde su fundación, con el más célebre de sus planteamientos recogidos en lo que sería su carta de presentación: "El desarrollo de América Latina y sus principales problemas" (1949), atribuible a su primer Secretario General, Raúl Prebisch y uno de los mejores economistas que ha parido América Latina.

Hay que recordar que en esa época, el mundo, y no solamente América Latina, apenas empezaban a recuperarse de los estragos de la Segunda Guerra Mundial, que el comercio internacional había caído a sus niveles más bajos desde la Gran Depresión y que los desafíos que planteaba una convivencia más armoniosa, no solo implicaban un nuevo orden en lo político, sino también en lo económico.

La opción económica, a despecho de lo que estaba explícito en la creación del GATT, fue el proteccionismo, bajo el criterio de la industria infante y la tesis en torno a la tendencia "secular" del deterioro de los términos del intercambio contra los países de la periferia.

Frente a las limitaciones que imponía la estrechez de los mercados para que las empresas pudieran operar a escala, como lo sugiere la teoría microeconómica menos elaborada, la opción era la ampliación de los mercados vía integración, concepto que tampoco estaba fuera de lugar, como lo probaría muchos años después —naturalmente por razones distintas y con una visión totalmente diferente— la vieja Europa.

Entonces, la moda imponía a nuestros países su propio estilo de desarrollo. La diferencia está en que hoy en día, el proteccionismo es considerado como una excepción dentro de las reglas que rigen el comercio internacional y mal hubiera hecho un país en cerrar su economía, cuando el resto del mundo iba en la dirección contraria.

El debate sobre las virtudes de la apertura versus el proteccionismo ha tenido así en la misma liberalización del comercio, un motivo para generar controversia. ¿Cómo se podía sostener una argumentación teórica sobre las virtudes absolutas de un esquema sobre otro, si la práctica del comercio internacional no permitía ponerlos a prueba? En otras palabras, más allá del debate teórico había una realidad. Los esfuerzos realizados en el marco del GATT —y hoy en la OMC— para liberalizar el comercio, siempre encontraron en las prácticas de los países desarrollados una lógica que no encajaba dentro del modelo teórico.

Pero, precisamente, el dilema entre proteccionismo y apertura, tenía en la experiencia asiática y en la teoría sobre las ventajas del libre comercio internacional —como lo postularon los primeros clásicos— la respuesta. Aparte, por supuesto, del

motivo no enfatizado suficientemente que tenían los organismos financieros internacionales para privilegiar una estrategia de desarrollo basada en las exportaciones, como la única vía que tenían los países acreedores para recuperar los cuantiosos recursos, que habían ido a parar a países altamente endeudados con la primera crisis del petróleo[92].

Sin embargo, nuevamente, las experiencias con el tema de la estrategia de exportaciones como parte de la "nueva economía" dejan de lado el papel que desempeño el Estado como facilitador y promotor, a diferencia de muchos países latinoamericanos, donde el marcado acento hacia el mercado minimizó ese rol, incluso en lo elemental, como la investigación de mercados. Este tipo de falencias se ha observado claramente en El Salvador, en el caso de los tratados bilaterales, independientemente del papel que economistas de prestigio les otorgan a las exportaciones en el crecimiento.

En este marco, Edwards menciona los objetivos más importantes de la liberalización comercial implementada como parte de la reforma estructural en América Latina. Por una parte, está la reducción del sesgo contra las exportaciones, lo que implica reconocer la existencia de contradicciones muy marcadas con el modelo de sustitución de importaciones. El segundo objetivo perseguía contribuir al aumento de la productividad en su conjunto, a través de una mayor competencia (del exterior) y aumentar la eficiencia de todo el sistema económico. Detrás de este objetivo, está implícita la tesis de que el excesivo proteccionismo distorsionaba la asignación óptima de los recursos en desmedro del potencial exportador. El tercer objetivo, en tanto, perseguía incrementar el bienestar de los consumidores a través de la reducción de los precios reales de los bienes importados[93].

Se supone que esto último se lograría con base en los postulados planteados en los primeros dos. Ya veremos que en el caso salvadoreño, la evidencia empírica solo ha validado parcialmente el logro de esos objetivos, en buena medida porque la apertura comercial tuvo, en la práctica, ciertos obstáculos propios de la atipicidad de la economía nacional y el apego excesivo a los postulados teóricos.

Un estudio patrocinado por el Banco Mundial señala que los regímenes de neutralidad combinaban al menos cinco elementos: 1) tipo de cambio flexible y realista, 2) libre intercambio de insumos y productos, 3) mercados financieros y monetarios competitivos, 4) mercados de insumos primarios competitivos y 5) impuestos internos no discriminatorios.

92 N. del A. Las ideas pioneras y sistematizadas sobre las ventajas del comercio internacional, se remontan a la obra clásica de Adam Smith (La Riqueza de las Naciones) y continúan con los enfoques más elaborados de Stuart Mills y David Ricardo.
93 Op. Cit. Pág. 129.

De acuerdo con la misma fuente, alternativamente se optó por un esquema de incentivos compensatorios equivalentes para todas las actividades que generaban valor agregado para la exportación. En este caso, gran parte del esquema giraba alrededor del sistema tributario, caso en el cual las reducciones o deducciones de impuestos dependían de la base utilizada, como las utilidades, las ventas, el valor agregado, los gastos corrientes específicos y las inversiones[94].

Al pasar revista a estos casos, lo fundamental es resaltar que la racionalidad económica siempre estuvo presente en la política de exportaciones para que los esquemas de incentivos no entraran en choque, con el objetivo igualmente crucial, de promover la asignación óptima de los recursos. Bajo estas premisas, se podría decir que en El Salvador se tornaba esencial el establecimiento de un régimen de neutralidad que propiciara el traslado de recursos a los bienes transables, pero no como producto de artificios que a la postre podían tornarse contraproducentes para la misma estrategia exportadora y, a la vez, convertirse en fuente de discriminación entre sectores y ramas de actividad.

Lo anterior sugiere, contrario a lo que comúnmente se supone, una participación muy activa del Estado, que ni muy remotamente puede compararse con el curso que siguieron muchos países de América Latina, que por las razones ya planteadas reiteradamente, se vieron compelidos a emprender procesos de reforma que invariablemente implicaron la apertura de sus economías. De alguna manera, lanzarse a competir en un mercado global implicaba el abandono de una tradición arraigada en los primeros planteamientos de la CEPAL sobre las implicaciones de la teoría clásica de la división internacional del trabajo.

Un escenario distinto, construido a partir de un nuevo paradigma que se hacía cargo de la segmentación de los procesos productivos, la impresionante movilidad de cuantiosos recursos financieros a escala planetaria y el explosivo cambio tecnológico, había abierto las puertas para que el concepto de las "ventajas competitivas" tomara el lugar que, por más de doscientos años, había dominado la teoría y la práctica del comercio internacional, bajo los postulados de los primeros economistas clásicos.

Se ha escrito mucho sobre el éxito de los países del sudeste asiático al transformar totalmente sus economías en prácticamente solo una generación. En esto no ha faltado una caracterización de lo que distingue a esos países de la experiencia latinoamericana. Además de haber seguido una estrategia adecuada con visión de largo plazo, con frecuencia también se alude a aquellos otros factores humanos que han

94 Rhee, Yung Whee. La política de exportaciones y su administración. Lecciones derivadas de Asia Oriental. Serie de Industria y Finanzas. Vol. 5. Banco Mundial. 1984. Pág. 58 y siguientes.

favorecido su extraordinario crecimiento, como la ética hacia el trabajo, el liderazgo y un elemento que a menudo es cuestionado en las democracias occidentales: los regímenes autoritarios bajo los cuales se dieron esas transformaciones.

Pero al hacer alusión a esto último, a veces se ignora, o al menos no se le da la adecuada consideración, al hecho de que esos países han seguido políticas en las que el sector público ha jugado un papel decisivo. Las referencias anteriores sobre los esquemas de incentivos no pueden, en este caso, ser ignoradas cuando se comparan con aquellas prácticas que —enraizadas en el enfoque neoliberal— fueron cobrando carta de ciudadanía para terminar por desencadenar, en muchos casos, reacciones de rechazo cuando los resultados se apartaron totalmente de los objetivos iniciales. A esto alude en gran medida Stiglitz, cuando habla del fundamentalismo del mercado.

Los japoneses tampoco andaban muy lejos de este enfoque general en torno a la reforma estructural (para crear las bases conducentes a dinamizar la economía) recordando que este país, en materia de crecimiento, ha sido durante los últimos años uno de los más rezagados en el mundo desarrollado.

En 1996, por ejemplo, cuando la reforma estructural ya había avanzado en países desarrollados y en desarrollo, mientras el mercado global borraba las fronteras nacionales, los empresarios japoneses seguían reconociendo la importancia del papel del sector privado para restaurar la vitalidad de la economía. Sin embargo, lo matizaban.

Dados los problemas particulares de la segunda economía más grande del mundo, ellos tenían sus propias fórmulas; pero, en muchos aspectos, compartían las estrategias básicas en que se sustentaban los procesos de reforma, incluso en economías de segundo nivel, como la argentina, la mexicana y la brasileña.

Para comenzar, sostenían que para el logro de aquel propósito (dinamizar la economía), era necesario llevar el valor de su moneda (el yen) a un nivel apropiado, sin desconocer que las causas de la apreciación de la misma —grandes discrepancias en productividad entre las industrias domésticas y un elevado superávit en la cuenta corriente— habían permanecido sin cambios. En este contexto, se requerían medidas para reducir las distorsiones.

Como en cualquier otra economía de distinto rango y grado de intervención del Estado, se consideraba que el primer paso consistía en reducir el superávit a través del incremento de las importaciones, mediante un fuerte estímulo a la demanda interna, en especial mediante la inversión en planta y equipo y, así, sucesivamente.

Se entendía que el proceso podría causar problemas en materia de empleo, pero en general todas las empresas deberían absorber el exceso de oferta de trabajo y

desarrollar nuevas actividades para sobrevivir en el nuevo clima de negocios, buscando nuevas oportunidades para el crecimiento[95].

La referencia anterior, aunque desde luego no se hace cargo del amplio espectro de la tecnología y la forma de hacer negocios de los japoneses, ilustra el compromiso de sus empresarios con la reforma estructural en un mundo globalizado, donde precisamente Japón, junto con las potencias occidentales, desempeñaban un papel determinante.

Diríamos, entonces, que la reacción que desencadenó la reforma económica y la misma globalización, cambió casi todo. Sin embargo, los acontecimientos de Seattle en 1999 y el surgimiento del movimiento zapatista (México, 1994) sólo fueron el preludio de que el mundo tampoco estaría exento de las implicaciones políticas, económicas y sociales que lo habían caracterizado durante la Guerra Fría.

Y aunque todo indica que el fenómeno de la globalización llegó para quedarse, porque es parte del nuevo capitalismo transnacional, en algo habrá de cambiar en el futuro, ya que es consustancial al mismo sistema, lo que ya se ha planteado a partir de la crisis económica-financiera que estamos viviendo. La sustitución transitoria que provocó la "nueva economía" en el capitalismo-Estado a que dio lugar la revolución keynesiana, parece que va en reversa. Sin embargo, el debate en torno a un nuevo orden económico sin duda será intenso, aunque tendrá asidero empírico en los magros resultados que algunos ven en las políticas liberalizadoras, sobre todo por la brecha creciente entre el mundo desarrollado y los países pobres.

El mercado global y el neoliberalismo, como dos caras de la misma moneda, tienen más posibilidades de ser enjuiciados por las críticas que surgen aun en los países en donde echó sus primeras raíces el capitalismo. Las opciones ya han sido anticipadas.

En Gran Bretaña, por ejemplo, Tony Blair (1997-2007) lideró, con otros dirigentes mundiales, la llamada "tercera vía". Ésta, en esencia, trata de marcar distancia entre lo que Juan Pablo II llamó el "capitalismo salvaje" y la conducción centralista y planificada que campeó en la desaparecida Unión Soviética; conservando del capitalismo los incentivos que promueven el desarrollo empresarial, con un Estado más solidario y responsable con los menos afortunados. En muchos sentidos, el ex presidente estadounidense Bill Clinton compartía las ideas del primer ex ministro británico, aparentemente su colega más cercano. Esto lo confirma este último en su autobiografía: "Mi vida"·.

95 Japan Federation of Employers' Association (NIKKEIREN). Creating a dynamic economy through structural reform. Editorial Ciudad. 1996. Pág. 10.

Con respecto a esa opción, Deaglio sostiene que "es posible que exista una 'tercera vía', que consiste en mantenerse pragmáticamente alejados de ambos extremos y que parta de la premisa de un trabajo consciente para aceptar la diversidad de los países beneficiarios y para evitar que impongan las cosas y limitándose a promover los valores y procedimientos de los países ricos"[96].

Afortunadamente, la experiencia poco exitosa en llenar las expectativas originales llevó a los mismos organismos patrocinadores de las reformas a replantear sus esquemas, esencialmente para cubrir aquellos flancos que fueron ignorados al principio. La inclusión y las debilidades institucionales se presentan en este caso como las falencias más notorias de los primeros planes de ajuste, los cuales fueron complementados a partir de la evidencia empírica. La tabla Nº 1 recoge, en gran medida, esas reformulaciones.

En ese marco, el PNUD rescata en el mismo informe que sirve de fuente a ese replanteamiento, algunas apreciaciones esenciales del Banco Interamericano de Desarrollo relacionadas con las reformas estructurales en América Latina y que, en esencia, señalan lo siguiente: a) la liberación de los mercados no es suficiente para alcanzar un crecimiento económico alto, b) no todas las reformas a favor de los mercados son exitosas, c) las instituciones importan a veces más que las reformas mismas, d) las reformas se deben adaptar a la realidad de cada país y e) aunque generen crecimiento, si las reformas no consiguen reducir la desigualdad y no mejoran los indicadores sociales, acaban al final por hacerse insostenibles.

Por su parte, en septiembre de 2004, un grupo de 26 distinguidos economistas —entre los que se encuentran los premios Nobel de Economía Paul Krugman (2008) y Joseph Stiglitz (2001), Jeffrey Sachs, Dani Rodrik, José Antonio Ocampo y el mismo inspirador del Consenso de Washington, John Williamson— se reunieron en Barcelona para discutir los efectos de las reformas económicas aplicadas por muchos países en desarrollo, durante las últimas dos décadas.

Estos prestigiosos economistas coincidieron en señalar tres tendencias preocupantes de la aplicación de dichas reformas: a) la recurrencia y severidad de las crisis financieras sistémicas, b) los mediocres resultados de las reformas y c) la persistencia —y a menudo empeoramiento— de la distribución de la riqueza, con una renta altamente desigual en muchos países en desarrollo.

Al extraer las lecciones de las políticas aplicadas quedó claro que no bastaba con el mero ajuste. En dicho encuentro se hizo evidente la necesidad de un replanteamiento del modelo de desarrollo, concretándose en la llamada "Agenda del

96 Ibíd.

Desarrollo de Barcelona", donde se plantean los siguientes temas para priorizar y complementar, en términos de equidad, las reformas económicas:

1. Los países en desarrollo deberían trabajar para mejorar sus entornos institucionales, ya que el respeto por el imperio de la ley y los derechos de propiedad son esenciales. Una economía de mercado que mantenga un equilibrio entre mercado y Estado, y la atención a la distribución de la renta, son la base de las estrategias de desarrollo con mayor éxito.

2. Las naciones en desarrollo deberían seguir unas políticas financieras, monetarias,

Tabla Nº 1
El Consenso de Washington y el Consenso de Washington Ampliado

Consenso de Washington	Consenso de Washington Ampliado
	Los diez ítems originales más:
1. Disciplina fiscal.	1. Gobernabilidad corporativa
2. Reorientación del gasto público hacia educación y salud.	2. Combate a la corrupción.
3. Reforma tributaria.	3. Mercados laborales flexibles
4. Liberalización financiera.	4. Nivelación de acuerdos en la OMC.
5. Tipo de cambio unificado y competitivo.	5. Fortalecimiento de la regulación y supervisión financiera.
6. Liberalización comercial.	6. Apertura prudente de la cuenta de capitales.
7. Apertura a la inversión extranjera directa.	7. No sistemas intermedios de tipo de cambio.
8. Privatización.	8. Estabilidad monetaria garantizada por Banca Central Independiente.
9. Desregulación.	9. Redes de seguridad social.
10. Seguridad de los derechos de propiedad.	10. Estrategias de reducción de pobreza.

Fuente: *Informe de Desarrollo Humano 2003,* con base en la elaboración de Rodrik.

fiscales y de endeudamiento prudentes, creando instituciones para hacer posibles dichas políticas y teniendo en cuenta que las políticas macroeconómicas anti cíclicas son más eficientes y políticamente más viables.

3. Los países deberían tener la libertad de diseñar políticas adaptadas a sus circunstancias específicas. Las organizaciones financieras internacionales, así como las agencias de ayuda al desarrollo, deberían alentar esta posibilidad.

4. Las negociaciones comerciales multilaterales deberían perseguir el desarrollo económico, por lo que se alienta a que la Ronda de Doha concluya con éxito, para que los países en desarrollo tengan más espacio y pongan en marcha sus propias estrategias de crecimiento.

5. Los niveles de ayuda oficial siguen siendo insuficientes, los flujos financieros privados continúan alejados en los países pobres y son muy volátiles en los de renta media, por tanto que la reforma de las instituciones financieras internacionales debería ser una prioridad.

6. Se necesita un conjunto de reglas e instituciones internacionales para guiar el movimiento transfronterizo de población, ya que los acuerdos internacionales actuales tratan los movimientos de capital y de trabajo de forma asimétrica.

7. El empeoramiento del medio ambiente y sus externalidades negativas, incluyendo los problemas de calentamiento global, necesitan ser abordados con políticas de desarrollo sostenibles a nivel global y nacional.

Estas preocupaciones habían comenzado a gestarse al comenzar el siglo XXI, pero los acontecimientos económicos y financieros ocurridos menos de una década después, también los han dejado cortos. Solo el tiempo dirá si una reingeniería en el sistema financiero internacional y la cooperación para enfrentar la recesión, traerán los resultados esperados, para que esos eventos sean solo una muestra más de las pruebas que debe continuar experimentando el sistema capitalista, en un mundo en permanente evolución.

C. El Salvador en crisis

Los acontecimientos políticos que le dieron un giro de ciento ochenta grados a la historia salvadoreña se iniciaron con el derrocamiento del último presidente de extracción militar. Sin embargo, al elaborar un poco sobre la incidencia de los distintos eventos ocurridos desde esa fecha hasta el presente, surgen como elementos de quiebre los Acuerdos de Paz, firmados en Chapultepec el 16 de enero del 1992.

Entre esta última fecha y el golpe de estado del 15 octubre de 1979, se vivió una guerra civil que puso al país en el mapa mundial, tanto por la severidad de los hechos ocurridos durante el conflicto, como por las causas que le dieron origen.

Aunque hoy todavía permanecen sin respuesta muchos eventos que moldearon su crudeza, hay interpretaciones que subsumen de manera inequívoca la pesadilla que vivió la familia salvadoreña por más de una década. Durante este período afloró también una crisis económica con pocos antecedentes, no solo por las mismas condicionantes bélicas, sino además por la presencia de factores externos que afectaron por igual a los países industrializados y en proceso de desarrollo.

En el plano interno, la destrucción de la economía, pero por sobre todo, la invaluable pérdida de vidas humanas, conmovieron a propios y extraños. No obstan-

te, con los Acuerdos de Chapultepec nacieron nuevas esperanzas en el desarrollo político del país, y con el modelo económico que había empezado a instaurarse dos años antes, surgió un renovado optimismo para modificar viejas estructuras económicas y sociales consideradas generalmente como las causas que originaron el conflicto.

Pocas elaboraciones cortas ayudan a comprender el tema de la guerra civil y sus implicaciones, como la interpretación sucinta que hace la Comisión de la Verdad en las primeras páginas de su informe "De la locura a la esperanza. La guerra de 12 años en El Salvador", a partir de la caracterización de una de sus más dramáticas expresiones: la violencia.

Al introducir el tema de las instituciones y nombres, señala:

"La violencia fue una llamarada que avanzó por los campos de El Salvador; invadió las aldeas y los caminos, destruyó carreteras y puentes; arrasó las fuentes de energía y las redes transmisoras; llegó a las ciudades; penetró en las familias, en los recintos sagrados y en los centros educativos; golpeó a la justicia y a la administración pública la llenó de víctimas; señaló como enemigo a quienquiera que no aparecía en la lista de amigos […] La violencia todo lo convertía en destrucción y muerte, porque tales son los despropósitos de aquella ruptura de la plenitud tranquila que acompaña el imperio de la ley. Las víctimas eran todos los salvadoreños y extranjeros de todas procedencias y de todas las condiciones sociales y económicas, ya que la violencia iguala en el desamparo ciego de su crueldad.

Cuando llegó la reflexión, los salvadoreños se pusieron la mano en el corazón y lo sintieron palpitar de alegría. Nadie ganaba la guerra. Todos la perdían. Gobiernos de países amigos, organizaciones del mundo entero que seguían con angustia los acontecimientos dolorosos de un país centroamericano, grande en creatividad de su gente, contribuyeron a la profundidad de las meditaciones".

Trece años antes —en un ambiente cargado de odio, pobreza, anarquía social, desesperanza y sometimiento de la sociedad civil a los designios de regímenes militares que, por más de medio siglo, se enseñorearon y detentaron el poder político cohabitando con el gran capital— una asonada dirigida por la juventud militar irrumpió enarbolando la bandera de la redención, precisamente en un momento de grandes conmociones, en buena parte procedentes del exterior.

La radicalización del momento fue el caldo de cultivo para que, en poco tiempo, se rompiera con las estructuras económicas tradicionales, con la nacionalización de la banca y del comercio exterior del café y del azúcar y la confiscación masiva de tierras. Después de los sobresaltos iniciales, estas decisiones fueron el preludio de un período de gran convulsión social, la emergencia de los grupos alzados en armas y el inicio de un calvario económico, que aún hoy en día, no termina de asimilarse.

Barraza (2006), al ubicarnos en esa época, y particularmente al referirse a quienes sucedieron al gobierno del general Romero y las razones del cambio, resume los acontecimientos de la siguiente manera:

"Cuando tomó posesión la primera Junta, de inmediato se dieron a conocer dos proclamas: la primera se refería a explicar las razones del derrocamiento de Romero, haciendo énfasis en la anarquía en que vivía el país y la incapacidad del gobierno para hacerle frente; la segunda contenía un proyecto de reformas para superar 'las anticuadas estructuras económicas, sociales y políticas' que prevalecían en el país, manteniendo un injusto sistema social".

La proclama también se comprometía en la realización de elecciones libres, la disolución de ORDEN (una entidad paramilitar represiva), la apertura a partidos políticos de todas las ideologías y una amnistía para todos los exiliados y presos políticos. Igualmente, se planteaba la promesa de establecer las bases para iniciar un proceso de reforma agraria, así como de reformas en el sector financiero, tributario y comercial, con el propósito de propiciar una equitativa distribución del ingreso nacional.

El autor antes citado continúa:

"Esta posición de las Fuerzas Armadas (nosotros diríamos de una parte de ellas) contrastaba con el papel tradicional de instrumento represivo al servicio de la oligarquía y el sistema económico imperante. Pero, la carencia de una línea de pensamiento compartida y consistente de los miembros de la Junta de Gobierno, haría de esa proclama un enunciado de ilusas intenciones que no tenían viabilidad"[97].

Desde una perspectiva histórica, muchos coinciden en que El Salvador de nuestros días, es en gran parte producto de ese intento de romper las estructuras tradicionales del poder, en una época en que el mundo ya era testigo de que la historia también estaba dando un giro con el desmoronamiento del socialismo real.

Como ha quedado planteado, los acontecimientos económicos que acompañaron la destrucción de la ciudadela socialista, dieron al traste con muchas de las estructuras, creencias y adhesiones que habían moldeado el orden internacional —que surgió con la finalización de la Segunda Guerra Mundial— y dio paso a la llamada Guerra Fría.

En ese marco, El Salvador, un país pequeño, subdesarrollado, tradicionalmente dependiente especialmente de los Estados Unidos y con grandes desigualdades

97 Barraza Ibarra, Jorge "Historia de la economía de la provincia del Salvador desde el siglo XVI hasta nuestros días". Quinto Tomo. Siglo XX, págs. 165-166. Universidad Tecnológica de El Salvador. Tecnoimpresos, S. A. de C. V., 2006.

en el campo social, se encontró de pronto ante una situación económica crítica y simultáneamente inmerso en un escenario en el campo político-militar que, al menos en teoría, encontraba en esta ocasión un ambiente más propicio para que germinara algún cambio sensible en la superestructura.

Sin embargo, los acontecimientos posteriores demostraron que el mismo escenario internacional y la situación interna, no daban margen para una extrapolación lineal de un nuevo orden interno sesgado a favor de la izquierda o la derecha. De hecho, el país estaba un poco listo para una especie de experimento nuevo, pero no para el extremismo.

Tres gobiernos en menos de tres años, incluyendo el de transición que surgió como producto de un acuerdo político inédito en el país, daban la pauta para esperar el surgimiento de una nación remozada, cohesionada socialmente y mejor preparada para enfrentar los desafíos de un orden económico mundial totalmente diferente.

La situación económica imperante era ciertamente caótica. No obstante, las mismas reformas antes mencionadas —que fueron el punto de partida para tratar de darle una nueva fisonomía al país— habían creado, como era de esperarse, una actitud de rechazo a lo que se consideraba el inicio de un sistema totalmente orientado a la izquierda.

Obviamente, la desconfianza al interior del sector privado era particularmente notoria. En este contexto, se registró una fuga de capitales que drenó la posición de liquidez internacional del país, ya afectada por el comportamiento adverso en la parte real de la balanza de pagos. Cifras del BID sitúan esa fuga en US$407 millones solo en 1980, equivalentes a casi seis veces el déficit de reservas netas que registró el país en ese mismo año (López, 1986). Empero, este fenómeno no fue privativo de El Salvador, e igual lo experimentaron con dureza Guatemala y Nicaragua, pero no en las magnitudes del caso salvadoreño, ni por las mismas causas, al menos en el caso del primer país[98].

En un aspecto más puntual, la nacionalización de la banca creó un ambiente financiero preocupante, en un país donde el crédito y la moneda tradicionalmente habían sido administrados con mesura, cautela y mucha responsabilidad. Rivera y Sojo (1986) lo plantean de la siguiente manera:

98 N. del A. Es conocido además, que las figuras más connotadas del mundo empresarial también emigraron, dejando sus empresas bajo la dirección de sus cuadros gerenciales no miembros de las familias dueñas. Aun hoy en día, existe en el sur de la Florida un complejo que, según se dice, albergó a salvadoreños adinerados que dejaron el país. El edificio donde vivían algunos de los más prominentes hombres de negocios se llama Winston Tower, pero los mismos compatriotas lo bautizaron con el nombre emblemático de Zacamil.

"La reforma bancaria tuvo en un primer momento un grave impacto sobre la liquidez general de la economía, como consecuencia de la desconfianza de los depositantes y de la amplia fuga de capitales. En este contexto, las autoridades monetarias impulsaron una política crediticia expansiva destinada a satisfacer las necesidades financieras de la reforma agraria, de la política de reactivación y las provocadas por el creciente déficit fiscal"[99].

No obstante, en el balance, la economía en su conjunto sufrió las consecuencias de esa política a través de sus efectos negativos en la disponibilidad de recursos para el sector privado. Así, mientras el crédito al sector público que en la década de los sesenta registró un promedio del 3.0% respecto del PIB, durante los gobiernos transitorios (1980-83) superó el 14.2%. Esto, como era de esperarse, afectó toda la actividad privada.

Esto vino a sumarse a los problemas internos de carácter socio-económico que afectaban al gobierno de turno. Empero, los mecanismos políticos también habían empezado a activarse en la derecha del país, aunque por otro lado la izquierda radical también se organizaba.

En este escenario, las cinco fracciones insurgentes surgidas como parte de la debacle política que se inició con el derrocamiento del general Romero, se habían agrupado en el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) bajo la influencia del régimen cubano. Con el tiempo, esto resultó en una especie de oxigenación que agudizó el conflicto armado que duró doce años, exacerbando así la situación imperante en el plano económico. Las reformas estructurales que se decretaron entre 1979 y 1980 no solo no habían cuajado, sino que se habían convertido, en gran medida, en el detonante de una conflictividad destructiva.

También el escenario internacional conspiraba. Ya en 1981, Francia y México, a través de sus respectivos cancilleres, habían firmado una declaración conjunta en que prácticamente reconocían la beligerancia del Frente Democrático Revolucionario (FDR) y del FMLN como fuerzas políticas representativas y la necesidad de iniciar negociaciones para intentar solucionar la crisis. Pero esto solo era un evento más en el complicado entramado que se fue acumulando y que solo se definió con la firma de los Acuerdos de Paz.

En ese marco, el 3 de marzo de 1980, se dio un cambio importante mediante el cual el ingeniero Napoleón Duarte sustituyó al doctor Héctor Dada Hirezi como miem-

99 Rivera Urrutia, Eugenio y Ana Sojo, "El perfil de la política económica en Centroamérica: La década de los Ochenta", en Centroamérica: Política económica y crisis", pág.70. San José, Costa Rica: Editorial DEI, 1986.

bro de la Segunda Junta de Gobierno (y a la vez canciller de la República), asumiendo el fundador del Partido Demócrata Cristiano (PDC) la presidencia de la misma, con un fuerte apoyo del gobierno de Estados Unidos. Pero este cambio no garantizaba el retorno inmediato a la normalidad y, por el contrario, se le consideró como algo impropio, dado el acuerdo que supuestamente estuvo de por medio con la Fuerza Armada.

Ciertamente, el ingeniero Duarte trató de enfrentar la crisis económica y la escalada del conflicto con una plataforma en el campo económico-social, que se apartaba del esquema intervencionista de la Junta que derrocó al general Romero. Sin embargo, las cosas no resultaron del todo bien. A su favor está el hecho (al menos en esa primera oportunidad cuando tuvo que tomar las riendas del Ejecutivo), de que su período fue corto.

A pesar de todo, la misma crisis de institucionalidad que había provocado el golpe de Estado de 1979 y el reacomodo que se fue dando como producto de la propia inestabilidad política, fueron creando las condiciones para volver a una cierta normalidad. Las circunstancias para avanzar en este proceso fueron dos: primero, la elección de un presidente provisional, que sustituiría a la junta de facto y, segundo, la preparación de la transición hacia la constitucionalidad, que involucró la aprobación de una nueva Carta Magna. Al respecto, Zamora (1998) ha sostenido que:

"Las elecciones de 1982 para elegir una Asamblea Constituyente fueron presentadas a la población como la salida para la grave situación que vivía el país, e independientemente de que no resolvieron el problema, presentaron dos características importantes. Por un lado, fueron el instrumento para que el régimen recuperara la legalidad formal, que había sido interrumpido por el golpe de Estado de 1979 y, por otro, constituyeron la primera participación electoral del recién fundado partido ARENA"[100].

Al instalarse la Asamblea Constituyente, la presidencia recayó precisamente en el fundador del partido ARENA, el mayor Roberto d'Aubuisson. Esto, a su vez, dio lugar a un pacto entre este partido y los otros de corte derechista representados en el primer órgano del Estado, para elegir al doctor Álvaro Magaña como presidente provisional —un prominente banquero y terrateniente ahuachapaneco y considerado por algunos como una persona con mucha sensibilidad social— con un mandato claro de convocar a elecciones presidenciales en 1984.

100 Zamora, Rubén. El Salvador: Heridas que no cierran. Los partidos políticos en la postguerra. FLACSO, 1998. En esta misma obra, su autor señala que dada la composición de la Asamblea Constituyente, donde el PDC logró 24 de los sesenta diputados, ARENA 19 y el PCN 14, todo hacía presagiar que la presidencia provisional recaería en el mayor d'Aubuisson, con la suma de los votos de su partido y los de la tercera fuerza. Sin embargo, sostiene que para el gobierno de Reagan, la figura del mayor no era aceptable, por las razones que él mismo apunta.

De alguna manera, con la elección de un gobierno de transición en cuya conformación participaron representantes de todos los partidos políticos, se volvió a la vida institucional. Pero la economía continuaba en una situación bastante caótica. Las reformas de los años previos seguían afectando el clima de inversión y, sobre todo, mantenían sangrantes las heridas que las mismas habían dejado, principalmente en el sector privado.

En la práctica, no había virtualmente ningún sector de la economía que hubiera escapado a la caótica situación imperante. Tanto en la parte real como en la financiera, el denominador común era de crisis, pero las acciones en el plano de la gestión económica iban en gran medida encaminadas a buscar una forma de equilibrio entre los objetivos políticos perseguidos con las mencionadas reformas y la necesidad de estimular la economía para no exacerbar la situación imperante.

Segovia (2002) plantea el panorama en los siguientes términos:

"Paralelamente a la ejecución de las reformas estructurales se implementó un 'Plan de Emergencia' de expansión de demanda, destinado a satisfacer las necesidades más urgentes de la población y a compensar la enorme baja experimentada por la inversión privada. (BCR, 1980; FMI, 1982). Para enfrentar la severa crisis de balanza de pagos ocasionada por la fuga de capitales y por el impacto de 'shocks' económicos externos, y ante la imposibilidad política de implementar medidas de ajuste ortodoxas debido al estado de emergencia imperante, el gobierno recurrió a un mayor endeudamiento externo, particularmente con el Fondo Monetario Internacional (1981), y a la adopción de severas medidas administrativas tendentes a utilizar de la manera más eficiente posible las pocas divisas disponibles y a disminuir la demanda de las mismas"[101].

En rigor, puede decirse que la expansión del sector público en términos de inversión, el incremento de los gastos administrativos provenientes del impulso de las reformas, y los gastos crecientes en materia de defensa y seguridad, en una mezcla de acciones propias de gobiernos intervencionistas y los primeros atisbos del conflicto armado, probablemente contribuyeron a aminorar los problemas; pero no frenaron la caída de la actividad productiva, signo inequívoco de que las condiciones para reactivar la economía se deterioraban cada vez más.

Bajo esas circunstancias, la situación de las finanzas públicas se tornó bastante crítica. El déficit fiscal, que había sido una variable moderada dentro de la disciplina financiera que había caracterizado al país, se elevó en el período de los gobiernos

101 Segovia, Alexander. Transformación Estructural y Reforma Económica en El Salvador. Guatemala: F&G Editores, 2002. Pág. 15.

de transición a 6.9% como promedio en relación al PIB, cuando en los dos últimos gobiernos que habían concluido su período constitucional, osciló entre 0.4% y 2.2%.

Por su parte, los precios internos comenzaron a crecer aceleradamente por el efecto combinado del gasto gubernamental expansivo (la relación gastos corrientes/ gastos de capital se tornó negativa, con un máximo de 60% en 1982 y un promedio del 33.7% en el período 1980-1983) y la escasez, derivando en una espiral inflacionaria de dos dígitos que se mantuvo hasta el final de la década. En promedio, durante el período 1984-1989 el alza generalizada de precios llegó al 24.7%.

Complicaba el panorama, el deterioro del sector externo. La brecha comercial en relación con el PIB pasó de 5% (positiva) en 1979 al 4.5 % (negativa) en 1983. Solo por el deterioro de los términos del intercambio, en este mismo período el país dejó de percibir divisas por US$220.2 millones, de acuerdo con los cálculos de la CEPAL. Las exportaciones totales en ese mismo período, según la SIECA, cayeron 55%, mientras las destinadas a Centroamérica se contraían en 38%.

Aún más, a pesar de que las donaciones aportaron más de US$ 280 millones, el resultado acumulado en la cuenta corriente de la balanza de pagos registró un saldo negativo de US$ 599.6 millones en ese lapso. Bajo esas circunstancias, la pérdida de reservas internacionales netas registró un monto de US$227.5 millones hacia el final del período[102].

Otra expresión de la crisis del sector externo fue el aparecimiento del mercado negro de divisas y posteriormente el surgimiento de tipos múltiples de cambio. El reconocimiento oficial de ese fenómeno llevó al BCR, en agosto de 1982, a autorizar a los bancos comerciales y al Hipotecario a comprar y vender dólares al precio del mercado negro. En retrospectiva, esto puede ser considerado como el inicio de una manipulación arbitraria —y sesgada— del tipo de cambio, que culminaría casi veinte años después (2001) con la dolarización legal de la economía.

En ese escenario, de 1979 a 1983, el PIB se contrajo en 28% en términos reales, fenómeno que se reflejó en la caída espectacular que experimentó el ingreso por habitante, que se deterioró en casi 38% (Segovia y Melhado) aunque este último fenómeno era generalizado en toda la región.

Sobre el particular, la CEPAL estimó que el ingreso real por habitante en 1984 era igual al de 1972 en Costa Rica y Guatemala, al de 1970 en Honduras; al de 1965 en Nicaragua y al de 1960 en El Salvador. Es decir, en este aspecto el país había

102 Naciones Unidas — CEPAL. Istmo centroamericano. Series históricas macroeconómicas. México, 1996.

retrocedido casi un cuarto de siglo[103]. Atrás había quedado una larga trayectoria de constante crecimiento, que se remontaba a principios de los años cincuenta y que alcanzó su máxima expresión en el período comprendido entre 1960 y 1978.

Fue en este contexto bastante crítico que se llevaron a cabo las elecciones de 1984. En éstas participaron cinco institutos políticos, pero sólo dos (el PDC y ARENA) aparecieron desde el principio como favoritos, con sus candidatos Duarte y d'Aubuisson. Ganó el primero en segunda vuelta, pero su triunfo estuvo signado de señalamientos sobre la falta de transparencia del proceso. En el desenlace electoral, hubo manifestaciones de que el candidato ganador contó con el respaldo político y económico de los Estados Unidos. Acaso por eso, se consideró eventualmente, que las elecciones se habían definido a través del fraude en las urnas, lo que, de ser cierto, tampoco era nuevo. Pero si hubo anomalías, no tuvieron la notoriedad de anteriores eventos electorales.

Aun así, con el triunfo de Duarte se vivió una verdadera fiesta cívica. De alguna manera, con ello se reivindicaba del fraude de que él mismo fue objeto en las elecciones de 1972 y aparentemente se abría un nuevo capítulo para la reconciliación de los salvadoreños, en la medida que el triunfo estuvo cimentado en los apoyos y el liderazgo que logró durante los tres períodos consecutivos que estuvo al frente de la alcaldía de San Salvador.

El respaldo de los Estados Unidos se veía, además, como un soporte económico muy importante para reactivar la economía y como un espaldarazo en el plano político para iniciar conversaciones con los alzados en armas, como él llamaba a la guerrilla. A esto se sumaban los esfuerzos que se hacían con las reuniones de Esquipulas, el Grupo de Contadora y el Grupo de Río.

Pero había otros problemas que no presagiaban nada bueno para la nueva administración. En efecto, en los primeros meses de 1984, se dio un reconocimiento de la guerra y se agudizó el conflicto, mientras la política económica restrictiva no tenía éxito respecto de sus objetivos explícitos, es decir, la estabilización.

En general, las cosas no marchaban bien, aunque durante el mandato de Duarte, al menos la economía empezó a recuperarse levemente para cerrar su periodo con un crecimiento promedio del 2.5%. Aunque modesto, este crecimiento puede considerarse como un gran logro, después de la caída brutal que experimentó toda la actividad productiva en los primeros años de la década.

A pesar de ese logro, puede decirse que la economía salvadoreña ya no fue la misma después de las reformas estructurales de finales de los setenta y principios

103 CEPAL. Centroamérica: Bases de una política de reactivación y desarrollo. LC/MEX/G-1. 1985.

de los ochenta. El sector real había cambiado totalmente su estructura y con ello el mapa productivo del país, donde se mezclaron malas políticas, las consecuencias del conflicto y un cuadro demográfico que comenzó a alterarse con los flujos migratorios.

Además del lento crecimiento y los cambios hacia la baja en la determinación del PIB en los sectores importantes de la economía a lo largo de toda la década, —agropecuario 3% e industria 1.1%— se produjeron modificaciones en las variables financieras que, en gran parte, convalidaron la necesidad de optar por la estabilización y el ajuste, aunque como se ha dicho antes, El Salvador estuvo muy lejos de registrar los desajustes —relativos al tamaño de su economía— que se dieron en muchos países de América Latina.

Pero como se verá más adelante, la estructura productiva, que ya había dado muestras de alteración con la crisis, habría de experimentar a partir de entonces una severa mutación, que paradójicamente y contrario a lo que se pretendía, se volcó hacia los bienes no transables.

Una visión de conjunto de cómo se comportaron las principales variables macroeconómicas en el último período de rápido crecimiento y el quiebre de la tendencia, subdividido por los distintos gobiernos, se tiene en el cuadro Nº 1.

Cuadro Nº 1

Variables económicas por períodos presidenciales 1967-1989

Período	Tasa Crecimiento PIB	IPC	Déficit Fiscal (Excluyendo Donaciones)	Brecha Comercial (%del PIB)
Sánchez H. (1967-1971)	6.2	1.5	-0.4	n/a
Molina (1972-1976)	5.3	10.1	-2.2	2.5
Romero (1977-1979)	3.6	13.2	-0.1	3.0
Juntas de Gobierno (1980-1983)	-5.4	14.3	-6.9	3.7
Duarte (1984-1989)	2.5	24.7	-4.1	5.7

Fuente: Melhado, Oscar (1997)[104] y elaboración propia en base a datos del BCR.

Mientras eso ocurría, en 1983 surgió a la vida institucional la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) que, con el tiempo, jugaría un papel determinante en la esquematización y desarrollo conceptual de un "nuevo modelo económico", basado en los principios rectores de la economía social de mercado.

104 El Salvador, retos económicos de fin de siglo. San Salvador, El Salvador: Editorial UCA, 1997. Pág 128.

Casi por el mismo tiempo (1985), se creó el Centro de Investigaciones Tecnológicas y Científicas (CENITEC), con el apoyo financiero de la fundación Konrad Adenauer y con clara orientación demócrata cristiana, cuyo rey detrás del trono era el doctor Fidel Chávez Mena, alto dirigente del Partido Demócrata Cristiano y a la sazón, canciller de la República.

El CENITEC desempeñó también un importante papel en materia investigativa, principalmente en el campo económico. Y aunque nunca llegó a tener el protagonismo de FUSADES, en su época también fue un referente muy importante para discernir sobre la realidad nacional. Desapareció del escenario institucional del país en 2003, pero su contribución al conocimiento de la realidad nacional, sigue teniendo validez.

El protagonismo de FUSADES tuvo, por su parte, otras expresiones. De alguna manera, su creación vino a formar un nuevo espacio de diálogo al interior del sector privado, el que, sin restarle el protagonismo que tradicionalmente ha ejercido la cúpula empresarial, mediatizaba, por así decirlo, la confrontación entre el gobierno y el sector privado. Esto se hizo evidente durante la administración del presidente Napoleón Duarte, pues, mientras las gremiales empresariales se aferraban a las posiciones antireformistas y cuestionaban su modelo "comunitarista", el considerado "tanque de pensamiento" del sector privado mantenía una relación más cordial con el gobierno de turno.

Así, el paso de Duarte por la presidencia del país —sin duda con un pensamiento y actitudes moldeados en el despojo del que él mismo había sido objeto en 1972— estuvo signado por la emergencia de muchos obstáculos que sin duda solo el apoyo de los Estados Unidos pudo de alguna manera suavizar.

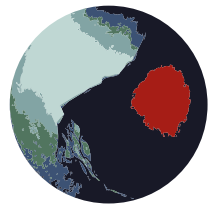
A pesar de que en su gobierno participaron personalidades provenientes de la empresa privada o muy vinculadas con la misma, tuvo severas limitaciones para entenderse con un actor importante, que ya de por sí resentía sus actitudes mesiánicas, una cierta altanería frente a personas acostumbradas a la pleitesía y a la adulación de parte de ciertos gobernantes, hasta la creencia de que podía doblegar a los militares, aliados tradicionales de los grandes grupos económicos.

Los intentos de pasar una reforma tributaria que los empresarios rechazaban, porque la consideraban confiscatoria e inoportuna, le ocasionó una repulsa generalizada que se concretó con un cierre de actividades que lideró la ANEP y sus principales gremiales y que llegó, incluso, a despertar el apoyo de humildes vendedoras de los mercados.

Eso ocurrió el 27 de febrero de 1987. A partir de ese momento, hubo prácticamente una ruptura entre gobierno y sector privado, aunque algunos miembros destacados de éste, se conservaron leales al mandatario.

El presidente Duarte enfermó de gravedad cuando todavía estaba en el poder. Falleció el 23 de febrero de 1990, es decir, a poco más de seis meses de haber dejado la presidencia, llevando sobre sus espaldas la enorme carga de la corrupción que practicaron a la luz del día muchos de sus funcionarios, el recuerdo de una hija secuestrada por la guerrilla, una economía virtualmente en ruinas, y probablemente la nostalgia de no haber visto el rumbo democrático que tomó el país, del cual fue uno de sus pioneros.

Frente a ello, muchos lo recordarán como un hombre luchador por sus principios, aunque algunos le resten méritos por haber tratado de cambiar el "establishment" por la supuesta vía democrática. De hecho, ha quedado registrado en la historia que fue el primer presidente que le entregó la banda presidencial a su sucesor —un civil— como producto de las pocas elecciones democráticas que se han realizado en el país. Pero esto, pocos lo reconocen y todavía, después de veinte años de su deceso, hay algunos que continúan enlodando su memoria, señal inequívoca de que los salvadoreños seguimos marcados por el revanchismo de unos y la intolerancia de otros.



PARTE II

Cambio de rumbo

CAPÍTULO IV

Factores incidentes

A. Sembrando en un terreno abonado

Antes de la década de los años ochenta, el estudio de la economía nacional estaba confinado a un reducido grupo de entidades, principalmente gubernamentales, lideradas por el Ministerio de Planificación y el BCR. En el campo privado, las investigaciones sobre temas económicos se realizaban mayormente como exigencias académicas de las universidades, aunque no siempre resultaban en aportes sustantivos e imparciales acerca de la realidad del país.

Este vacío fue llenado, en gran medida, con el surgimiento de FUSADES en 1983, en un momento en que la sociedad salvadoreña se debatía entre una especie de realidad virtual, donde el gobierno intentaba convencer al país de sus logros, mientras un sector privado beligerante cuestionaba, con la poca información a su disposición, la prédica oficial.

Aunque la Fundación se había presentado en sociedad con una serie de programas que incluían desde la promoción de la inversión extranjera, pasando por la diversificación agrícola y el apoyo a la microempresa, hasta el fortalecimiento de la acción social; el programa estrella se asociaba con el Departamento de Estudios Económicos y Sociales (DEES).

Todos los programas de la institución constituían iniciativas importantes —además de novedosas— y alrededor de la mayoría giraba la intención de agregar valor a la economía, en el sentido estricto del término.

El DEES, en cambio, fue creado como un "tanque de pensamiento" para, de alguna manera, inducir las decisiones empresariales en un momento de trascendental importancia para la vida económica y política de los salvadoreños.

En este último plano, la contribución de FUSADES-DEES comenzó con su publicación anual más conocida: ¿Cómo está nuestra economía? Aunque sin grandes

pretensiones, esta se convirtió con el tiempo en la versión privada más calificada, pero al mismo tiempo más sencilla, para entender el comportamiento de la economía. Con un ingrediente adicional, pues al tiempo que se iba profundizando en la investigación y mejorando el método de análisis, los hallazgos se inscribían en un pensamiento que tenía como sustrato los fundamentos de la economía social de mercado.

En retrospectiva, puede decirse, entonces, que la Fundación se anticipó con bastante holgura a los cambios que vendrían años después con la asunción del primer gobierno de ARENA y, en buena medida, a los nuevos desarrollos que se impulsaron en materia de política económica, a partir de un escenario internacional sumamente complicado que dio la pauta para replantear el permanente dilema dentro del mismo sistema capitalista: cuánto Estado y cuánto mercado.

Y aunque sería impropio asociar esas primeras formulaciones en el campo económico a un intento deliberado de reivindicar el liberalismo a ultranza como opción al sistema socialista que ya había comenzado a hacer crisis, no se puede negar que algo distinto había empezado a emerger en el país, a partir del pensamiento que sobre las ideas de libre mercado comenzó a divulgar FUSADES.

Se ha dicho, por ejemplo, que el gobierno de los Estados Unidos privilegiaba en ese momento —entre sus programas de ayuda económica al país— la canalización de recursos para estimular la actividad privada. En los hechos, FUSADES fue recipiendaria de parte de esa ayuda con muy buenos resultados en casi todos sus programas, pero todo indicaba que el relacionado con la investigación en el campo económico y social, era uno de sus favoritos. Esto tampoco podía haber sido incidental.

A este respecto, es preciso recordar que en un momento del primer quinquenio de los ochenta, empresarios, junto con otros actores sociales integraron varias misiones que, bajo el patrocinio de la Fundación Konrad Adenauer, visitaron Alemania para estudiar su modelo de economía social de mercado. Entre los delegados hubo varios miembros de FUSADES que eventualmente se convirtieron en transmisores y promotores de la idea de instaurar un modelo parecido en el país. Mi percepción, a partir de vivencias que personalmente tuve años más tarde, es que alguna influencia ejercieron en el posicionamiento de la Fundación, ese tipo de contactos.

Y en verdad, aunque el documento más emblemático de FUSADES dado a conocer a finales de 1985 (La necesidad de un nuevo modelo económico para El Salvador, lineamientos generales de una estrategia), no hace referencia explícita al marco doctrinario del modelo alemán, indirectamente lo adopta como premisa cuando en la parte introductoria señala:

"La coordinación de las decisiones económicas de producción y de consumo, se realiza en el mercado. La participación del gobierno en la política económica debe acomodarse a las fuerzas del mercado y su política social debe tender, en la medida que lo permitan los recursos disponibles, a cubrir aquellas necesidades vitales de la sociedad que difícilmente pueden satisfacerse a través del mercado"[105].

Lo interesante de ese planteamiento es que constituye el punto de partida para conceptualizar las ideas fundamentales en torno a una estrategia de desarrollo que, basada en los principios que rigen la economía de mercado, sugería un cambio sustantivo en lo que había sido el andamiaje sobre el cual se había sustentado la expansión económica del país durante los veinticinco años previos. Sin embargo, esto es hasta cierto punto relativo, como se verá más adelante.

De hecho, al plantear las exportaciones como dinamizadoras del crecimiento, FUSADES no solo estaba proponiendo un modelo alternativo al de sustitución de importaciones —siguiendo la experiencia de varios países del sudeste asiático— sino, además, reivindicando las libertades económicas fundamentales tuteladas por un mismo Estado. Estamos hablando de un orden económico y social donde el Estado, entre otras funciones, se desempeña como árbitro eficiente para privilegiar la competencia y tutelar los derechos de los consumidores.

Aún más, los planteamientos de la institución también se hacían cargo de la crisis económica que vivía el país —aunque no en la forma en que la estaba enfrentando el gobierno de turno—, así como de aquellas reformas estructurales dirigidas a potenciar el crecimiento en el largo plazo, pero sin apelar a acciones excesivamente intervencionistas de parte del Estado. Se trataba más bien de adoptar un esquema de incentivos como los que se dieron particularmente en Corea del Sur, Singapur y Taiwán, cuando las economías se abrieron al comercio exterior. Desde este punto de vista, la institución se hacía eco de las bondades del mercado, aunque doctrinariamente mediatizaba la acción estatal.

Es reconocido que con el documento antes mencionado se abrió una amplia discusión acerca del modelo económico que más convenía al país y en esto, hay que reconocerlo, incidió mucho la ya sensible gravitación que ejercía la Fundación en la discusión de los problemas nacionales. Esto fue aprovechado de manera muy inteligente para divulgar su propuesta que, como se comprobaría después, tendría una influencia determinante en el programa económico del primer gobierno de ARENA.

105 Esta conceptualización recuerda las ideas planteadas por Heinz Lampert, en El orden económico y social de la República Federal de Alemania, en especial en el capítulo III Unión Editorial, Colombia, 1990.

Consecuentemente, a FUSADES pueden dársele créditos suficientes por haber desencadenado un proceso que eventualmente condujo a la reforma económica que inició el país a principios de la década de los noventa del siglo pasado, que tuvo en las ideas dominantes de la época, una base de apoyo muy importante. Con todo, los que estuvimos cerca del proceso, podemos afirmar que las ideas de la institución en torno al modelo económico, fueron sólo el inicio de un largo trajinar.

En el XXV aniversario de la creación de FUSADES celebrado el 16 de julio de 2008, su presidente, Antonio Cabrales, con la generosidad que le distingue, reconoció a Mirna Liévano, Rafael Rodríguez Loucel y a este autor, como los economistas salvadoreños que estuvieron más involucrados en la elaboración de ese documento, bautizado como el "golden book", por el color de su portada[106]. Pero eso fue solo el principio de un largo periplo.

Quienes todavía trabajábamos en el DEES allá por 1988 (Rafael había renunciado para ocupar una alta posición ejecutiva en la empresa privada, mientras Mirna se había trasladado a Washington por motivos familiares), sabemos que entre la divulgación del nuevo modelo y su virtual adopción por la administración Cristiani, se realizaron estudios en profundidad, principalmente en lo concerniente al tema fiscal, la política cambiaria y algunos sectores estratégicos.

Es más, bajo la presión que ejercía especialmente el coordinador de la Comisión del DEES, Roberto Orellana Milla, sobre el reducido núcleo de economistas "seniors" que quedábamos en el Departamento, nos atrevimos a elaborar el documento que se dio en llamar: " Bases para un programa de estabilización y ajuste estructural". Ahí ya se plantearon la apertura de la economía, la necesidad de sustituir el impuesto de timbre por el IVA, la eliminación del impuesto al patrimonio, la desregulación e incluso políticas sectoriales, principalmente en el caso de la industria y el agro.

Ese documento se mantuvo en el plano de la discusión interna, pero al menos sirvió de base para que nosotros mismos nos percatáramos de que si FUSADES pretendía realmente incidir en el nuevo gobierno, independientemente de quién resultara electo en los comicios previstos para marzo de 1989, tenía que trabajar en una estrategia integral en el campo económico y social. En un acto de ética profesional, nosotros fuimos los primeros en reconocer que para esto se necesitaba el apoyo de consultores externos, lo que de paso le daría más credibilidad a la posición que en definitiva asumiera la institución[107].

106 FUSADES, Memoria de Labores 2008.

107 Hoy en día, FUSADES ya no tiene las limitaciones intelectuales de hace veinticinco años; de hecho, cuenta con un equipo de jóvenes economistas, casi todos con doctorados en prestigiosas universidades de Estados Unidos y Europa.

Después de ese acto de contrición, se puso en movimiento un conjunto de acciones, comenzando con la contratación de un experto argentino que nos sugirió la Fundación Mediterránea que dirigía Domingo Cavallo, quien años más tarde se convirtió en el súper ministro del presidente argentino, Carlos Saúl Menem. La misión de ese consultor consistió en evaluar el trabajo que habíamos realizado en el DEES y sugerir futuros cursos de acción. En un breve informe, ese personaje reconoció lo meritorio del trabajo que habíamos realizado hasta ese momento, pero igualmente recomendó el apoyo de asesores experimentados.

A resultas de ello, Roberto Orellana Milla y Johnny Maldonado (Q.E.P.D.) hicieron expresamente un viaje a Estados Unidos para contactar al doctor Arnold Harberger, quien se interesó en la invitación que le formularon ambos dirigentes para colaborar con la institución en la coordinación de un equipo de trabajo para la formulación de una estrategia que se hiciera cargo de los problemas de coyuntura y de sentar las bases para un crecimiento sostenido a mediano y largo plazo. Los resultados se empezaron a notar casi de inmediato.

Si no recuerdo mal, el doctor Harberger hizo una primera visita a El Salvador a finales de 1988, cuando ya los aires de diciembre empezaban a aparecer en el horizonte. El invitado se reunió primero con las autoridades superiores de FUSADES, potenciales funcionarios del futuro gobierno y, al final, con el personal del DEES.

A los economistas nos presentó la misma gráfica que, según supimos en su momento, les había hecho a Roberto y a Johnny para demostrarles cómo, a través del pago anticipado de la deuda externa, se podía desplazar la curva de demanda por divisas y así aumentar su precio, para contrarrestar la apreciación cambiaria en términos reales que ya en aquel momento estaban propiciando las remesas familiares.

Recuerdo que medio temeroso e indeciso le pregunté a este profesor emérito de la Universidad de California Los Ángeles (UCLA) que si no había otra forma de ajustar el tipo de cambio, considerando que en ese momento la deuda no era mayor problema pues apenas representaba el 20% del PIB (hoy llega más del doble), y que por el contrario, el país tenía grandes rezagos en el campo social y una infraestructura bastante deteriorada, producto de la guerra y de la misma situación económica. Los presentes se quedaron callados, mientras el profesor daba una explicación que no alcancé a comprender, sin duda porque mi propia osadía me había hecho caer en un vacío mental.

Lo demás es de sobra conocido. FUSADES contrató al doctor Harberger para coordinar la elaboración de una estrategia económica y social, iniciando con pequeños documentos de trabajo y que culminaron con una propuesta de fondo

elaborada con la colaboración de Daniel Wisecarver[108]. Esta propuesta fue acompañada por un conjunto de estudios sectoriales a cargo de un numeroso grupo de profesionales chilenos y algunos argentinos, casi todos ellos sus ex alumnos, teniendo los primeros la experiencia de haber trabajado o haber visto de cerca el inicio de la transformación chilena bajo la dictadura de Pinochet[109].

El equipo del DEES tuvo, por supuesto, su espacio para colaborar con esos expertos, algunos con las credenciales de formar parte de los famosos "Chicagos Boys". Más adelante, el doctor Harberger aportó nuevas ideas sobre temas relacionados con el crecimiento de la economía[110].

Poniendo las cosas en su justa dimensión, se puede decir que fue a partir de esos estudios que se configuró el plan económico y social del gobierno del presidente Cristiani, no solo en lo atinente a los aspectos programáticos, sino también —y esto es quizás más importante— en cuanto a la orientación doctrinaria que tomó la gestión económica.

Naturalmente, para que esas ideas tuvieran sentido y un mínimo grado de seguridad de penetración en el nuevo gobierno, era necesario contar con el concurso de grupos influyentes conocedores del tema o permeables a los planteamientos de la Fundación. Más concretamente, era esencial para el nuevo gobierno rodearse de profesionales y empresarios calificados, que no solo fueran capaces de entender la nueva economía, sino también de diseminar en la práctica los fundamentos del sistema de libre empresa.

Así, de las entrañas de la institución salieron, por ejemplo, la ministra de Planificación, Mirna Liévano de Márquez; el ministro de Hacienda, Rafael Alvarado Cano; el ministro de Agricultura y Ganadería, Antonio Cabrales; la viceministra de Educación que en poco tiempo asumió la responsabilidad principal de conducir el despacho, Cecilia Gallardo de Cano; el ministro de Economía, Arturo Zablah, que si bien no formaba parte de las autoridades de la Fundación, tenía un gran ascendiente entre los candidatos a funcionarios con más posibilidades.

Además, el presidente del BCR, Roberto Orellana Milla, que con el tiempo se convertiría en el funcionario de mayor influencia en el gobierno de Cristiani y que, incluso, continuó en la administración Calderón Sol hasta su renuncia para volver al negocio bancario privado que, aparentemente, ha sido siempre su pasión. De hecho,

108 FUSADES. Suggestions for economic policy in El Salvador. 1989.
109 Es preciso mencionar que FUSADES ya tenía conocimiento directo de los éxitos de Chile desde que allá por 1984-1985 contrató a la Fundación Chile a fin de que le brindara asesoría para el fomento y diversificación agrícola.
110 Harberger, Arnold. "Política económica y crecimiento económico. Lineamientos a seguir en El Salvador". (Hasta finales de la década de los 90). 1993.

"Boby" había sido el más apasionado del nuevo modelo en FUSADES; consecuentemente, tenía ganado el derecho de piso en el gobierno de Cristiani.

La lista anterior denota cuán importante fue la influencia de la Fundación en la conformación del primer gobierno de ARENA y, sobre todo, el enorme significado que tuvieron las formulaciones de la institución en la orientación que a partir del 1º de junio de 1989 tomó la economía del país. Algunos analistas han sugerido, incluso, que el apoyo que el sector privado en general le brindó a la propuesta de FUSADES, surgió casi de manera automática con la incorporación de un numeroso grupo de miembros de la misma en el nuevo gobierno[111].

Sin embargo, me consta que la participación de esas personas en el gobierno de Cristiani también significó un trabajo previo de asimilación, coordinación y conocimiento impresionantes. Esto incluyó conocer in situ el trabajo ministerial, para lo cual la misma Fundación colaboró decididamente con su propio personal. A mí, por ejemplo, se me asignó el estudio de la organización y los programas en marcha del Ministerio de Economía. Igual labor hicieron otros compañeros cubriendo las carteras de Estado más importantes. La apertura que expresamente ofreció el presidente Duarte para facilitar la transición, fue determinante en esta tarea.

Con esto, suponíamos, el camino estaba abonado para que el país iniciara la última década del siglo XX, teniendo como referente la construcción de un sistema económico basado en la libertad, la eficiencia y la inclusión, con la expectativa de la paz, dos pilares sobre las cuales se construiría una sociedad cualitativamente distinta.

B. Un momento propicio para el cambio

Mientras todo aquello ocurría, en el centro del poder mundial se tomaban decisiones que eventualmente tuvieron un gran significado en el curso que tomó la economía. Por supuesto que en FUSADES ya estábamos un tanto familiarizados con los programas de estabilización y ajuste que patrocinaban el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional; pero sabíamos relativamente poco, por no decir casi nada, del que se dio en llamar el Consenso de Washington[112].

111 Segovia da a entender que a partir de ese hecho, se restableció —a mediados de 1989— la alianza gobierno-sector privado, que se había roto a principios de los años ochenta, lo que a su vez facilitó la adopción de una "reforma encaminada a superar la crisis económica —que desde su concepción era el resultado de una década de guerra y del intervencionismo estatal y mal manejo económico realizado por el PDC— y a instaurar en el país un nuevo modelo económico basado en la iniciativa privada, en la liberalización y en la privatización".

112 En Centroamérica esos programas se remontan a 1982 con el caso de Costa Rica, cuando asumió la presidencia don Luis Alberto Monge, en medio de una profunda crisis fiscal y de balanza de pagos heredada del gobierno anterior presidido por el licenciado Rodrigo Carazo Odio. Para el caso véase Céspedes, Víctor Hugo; Di Mare, Alberto y Jiménez, Ronulfo: Costa Rica: Recuperación sin reactivación, especialmente Anexo 2 ("Declaración de política de desarrollo del Gobierno de Costa Rica"). San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica, 1985.

Como se dijo antes, este fue un proyecto que se nutrió en buena medida de las ideas de libre mercado impulsadas por Ronald Reagan y Margaret Thatcher y que desde luego fueron respaldadas por dichos organismos. De esta manera, la adopción de su decálogo llevaba la impronta de un conservadurismo profesado por dos de los máximos líderes mundiales del momento y su puesta en práctica por los principales organismos internacionales de financiamiento. Su influencia política y económica, no podía, por lo mismo, ser ignorada.

En ese contexto, El Salvador tenía en ese momento condiciones especiales para impulsar su propia reforma económica siguiendo esas ideas, pues la ideología política y económica del nuevo gobierno así lo sugería. Sin embargo, la reforma tampoco podía ignorar la incidencia del conflicto armado; de hecho, esta circunstancia le daba (o debería haberle dado) a la conducción de la economía, una connotación muy sui géneris.

En retrospectiva, se puede pensar que ante ese escenario el país bien hubiera podido optar por una reforma menos conservadora, por lo menos, para ser consecuente con los primeros planteamientos de FUSADES. Pero el dilema tampoco era sencillo, porque las mismas ideas dominantes en torno al mercado habían rebasado cualquier opción de corte intervencionista después de la estrepitosa caída de la ciudadela que le había servido de protección filosófica al socialismo real.

Más allá de toda connotación ideológica, había otras consideraciones que no se podían eludir. En efecto, la nueva opción de desarrollo implicaba, de acuerdo con la teoría, replantear la estrategia que había venido siguiendo el país desde la creación del MCCA. La tesis de que los aranceles a las importaciones eran sumamente elevados y todo el esquema de incentivos vigente conspiraban contra la eficiencia del sistema económico, significaba —en buenas cuentas— reeditar los postulados de la teoría clásica del comercio internacional y rechazar el proteccionismo que campeó entre el Tratado de Versalles de 1919, y la finalización de la Segunda Guerra Mundial.

Significaba, además, redefinir el rol del Estado en la economía, pero todo ello bajo las presiones que ejercían sobre el sistema económico mundial —como ya se dijo— los desequilibrios financieros y estructurales en que cayeron muchos países como resultado de la crisis del petróleo de finales de los setenta, incluyendo los centroamericanos.

Con todo, los logros alcanzados por el país como producto de su participación en el MCCA no podían ser tirados fácilmente por la borda sin exponer en exceso a un sector que, como el industrial, ya aportaba casi la cuarta parte del PIB y generaba exportaciones con un alto contenido de valor agregado por una cifra casi equivalente.

Frente a ello, la nueva economía tenía otras condiciones favorables para asentarse como parte de un proyecto político, económico y social de largo plazo. Para la derecha del país, y así para ARENA, la forma cómo gobernó la Democracia Cristiana no había abonado el camino para el mantenimiento de la armonía social y el progreso material y esto también era parte del sentimiento que logró transmitir el partido a buena parte de la población. Pero esta también era una visión reduccionista y desde luego muy ideologizada, porque, siendo objetivos, tampoco a la administración Duarte le había sido fácil impulsar su propio proyecto, debido precisamente al conflicto y a la franca oposición que encontró en los poderes fácticos, así tuviera el respaldo casi incondicional de los Estados Unidos.

Con esos antecedentes, el triunfo de Alfredo Cristiani en las elecciones de 1989 cayó como agua de mayo, según dice la sabiduría popular. Pero el juicio simplista de que el cambio de modelo económico era inevitable porque el país había llegado a situaciones inmanejables, también admite contra argumentos. Aun con el conflicto armado, la situación económica no era tan acuciante como la que vivió, por ejemplo, Nicaragua bajo el primer gobierno sandinista; es más, era más administrable que la de ciertos países de la región latinoamericana que no pasaban por ese tipo de dificultades.

Además, se contaba con el aval anticipado de la USAID, gran proveedora de fondos; igual que del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. A pesar de todo, la reforma tenía que pasar varias pruebas y aunque algunas eran parte del mismo cambio estructural, se combinaban con otras de manejo estrictamente político para conformar un entramado sumamente complejo.

En una serie de artículos que publicamos en La Prensa Gráfica, una vez que se conocieron los resultados de las elecciones en marzo de 1989, y que titulamos "La complicada agenda del próximo gobierno", identificamos varios temas, a partir de una consideración del contexto político, económico y social prevaleciente. Entre estos estaba, en primer lugar, la consecución paz. Le seguían la reactivación económica, la reducción del tamaño del Estado y desregulación de la economía, el control del déficit fiscal, la moderación del desequilibrio externo, el saneamiento del sector financiero, la privatización, las relaciones internacionales y, finalmente, la moralidad y la ética en el servicio público.

Concluíamos esa elaboración señalando que la misma no agotaba la agenda del nuevo gobierno, pero que, en nuestro concepto, recogía los grandes temas a los que debería abocarse la primera administración arenera para abarcar lo mayor posible y de manera prioritaria, la problemática que en esos momentos enfrentaba el país. La administración Cristiani tenía muchos puntos a su favor para lograrlo[113].

113 N. del A. El texto completo de esta serie de artículos se encuentra en Vidal, Juan Héctor "Por los Senderos de la Transición". San Salvador Universidad Tecnológica de El Salvador, 1997. Págs. 4-10.

CAPÍTULO V

La nueva economía

A. Doctrina y reforma económica

La gestión económica de los diferentes gobiernos de ARENA tiene la particularidad, entendible por lo demás, de que puede ser evaluada partiendo de la premisa de que todos actuaron bajo la misma línea de pensamiento a partir de las bases filosóficas y doctrinarias que inspiraron la creación del partido, que claramente lo ubican dentro un conservadurismo inobjetable, tanto en lo político como en lo económico.

Sin embargo, esa especie de molde ideológico en modo alguno significa ignorar la libertad que tuvieron las cuatro administraciones para imponerle su propio sello a la conducción económica. El punto está en que todos ellos se mantuvieron dentro de la misma línea estratégica que fuera trazada durante la primera: mercado, mercado y más mercado. En este sentido, se les puede dar créditos en, al menos, dos aspectos.

Primero, trataron de ser consecuentes con la lógica que inspiró la reforma económica y el mismo modelo; consiguientemente, no dieron pasos hacia atrás (aunque sí en falso) que pudieran haber conducido a un cambio de ruta o cuando menos a entorpecer el proceso. Pero este mérito no debe tampoco interpretarse como signo de éxito, sino simplemente como expresión de continuidad en materia de gestión sustantiva.

Segundo, supieron mantener la lealtad de su aliado natural —los empresarios—, porque siempre reivindicaron los principios de libertad como guía orientadora de sus actuaciones en materia económica. Esta especie de alianza resultó disfuncional cuando, veinte años después, ARENA ya no pudo acceder a un quinto período al frente del Ejecutivo.

Desde la perspectiva de la izquierda, las cosas se planteaban de manera más contundente. La noción más divulgada es que la línea de ensamblaje sobre la cual habían venido trabajando las cuatro administraciones, y diseñada a imagen y seme-

janza de la que operó en varios países latinoamericanos, nunca funcionó. Para ellos, entonces, el pecado original está en el mismo modelo, donde el eje de acumulación no permitió un crecimiento robusto y sostenido y menos una distribución más equitativa del ingreso nacional.

Consecuentemente, poco crédito le han dado a la apertura, la estabilidad, el funcionamiento más ordenado de los diferentes mercados y al hecho que el país hubiera sido afectado con frecuencia por un contexto internacional adverso y los consabidos desastres naturales. La objetividad se pierde, entonces, en un mar de discusiones en el plano ideológico.

Con todo, al final lo relevante es poner en perspectiva la estrategia de desarrollo que había venido siguiendo el país durante las últimas dos décadas, la que, como se dijo, quedó definida durante la primera administración arenera. En todo caso, es válido preguntarse si en El Salvador —con el rumbo que tomó la economía a partir de la administración Cristiani— también se crearon las bases sólidas para "institucionalizar el cambio" bajo un marco de políticas públicas que se suponía iban a conducir a la transformación económica y social del país.

A partir de los resultados electorales del 15 de marzo de 2009 —y a pesar del rostro distinto que exhibe el país después de veinte años— la conclusión es que la mayoría de la población quería un cambio. Sin duda, este cambio se dio bajo la influencia de varios factores, cuyo análisis trasciende este trabajo; lo que no puede omitirse, es aunque sea una insinuación de la incidencia que tuvo en el mismo, la conducción de la economía. En realidad, aunque esta no tiene por qué hacerse cargo de todas las demandas que la sociedad le plantea a sus gobernantes, tampoco es neutral a los acontecimientos que se dan en el plano político como producto de la misma dinámica social que genera el contexto.

De alguna manera, la conducción económica durante las cuatro administraciones de ARENA generó expectativas que probablemente no fueron asimiladas con suficiente apertura ni por los mismos dirigentes del partido. Consecuentemente, aunque la reforma económica iniciada en la primera administración de ARENA y sus desarrollos posteriores no explican del todo la nueva opción por la que se inclinó la sociedad salvadoreña, si ayudan a poner en tela de juicio los beneficios que han derivado de un modelo económico que supuestamente había llegado para quedarse.

En este orden, el examen de los resultados logrados en las principales áreas que cubrió la reforma económica puede arrojar alguna luz sobre los nuevos desafíos que se le presentan al país, en un momento en que el mundo entero es víctima de una crisis casi sin antecedentes, gestada en las mismas entrañas del capitalismo.

B. El punto de partida

Alfredo Cristiani tomó posesión el 1º de junio de 1989, en un ambiente de marcadas expectativas. Precedido de un mensaje que planteaba grandes espacios para el desarrollo de la iniciativa privada, más y mejores oportunidades de empleo, mayor atención a los sectores sociales, entre otras ofertas de cambio, la mayoría estaba entusiasmada, aunque las elecciones no las hubiera ganado por una amplia mayoría.

Abonaba a aquella sensación, un plan económico y social bien estructurado que combinaba la esencia de los programas de estabilización y ajuste que ya habían empezado a implementarse en América Latina con el crecimiento económico y, sobre todo, su oferta de trabajar intensamente por la consecución de la paz. Para el sector empresarial en particular, el atractivo principal era la instauración de una economía de mercado que, al menos en el discurso, marcaba una enorme distancia del gobierno anterior.

En este aspecto concreto, en el capítulo II del "Plan", se establecen los Postulados Económicos Básicos, anticipando que el gobierno de El Salvador buscaba establecer las condiciones para desarrollar una economía basada en los principios de una sociedad libre. Al efecto sostiene: "Una economía social de mercado es consistente con ese objetivo, pues sus fundamentos descansan sobre principios de libertad, de propiedad privada, de mercado libre y de competencia, con un Estado subsidiario, no interventor"[114].

A partir de esta conceptualización, el plan incorporaba los siguientes postulados económicos:

- LA PROPIEDAD PRIVADA ES CONDICIÓN NECESARIA PARA LA EFICIENCIA DE LA PRODUCCIÓN. La propiedad privada es lo que más se ajusta a la naturaleza humana (no dice que es inherente a, como lo sugiere el derecho natural), ya que le da todos los incentivos a la persona para producir. Garantiza que se obtendrá el beneficio del esfuerzo empleado para la producción, que toda inversión presente dará un beneficio futuro al inversionista y asegura al propietario que sus hijos podrán disfrutar el fruto de su trabajo.

- EL MERCADO LIBRE ASEGURA LA MEJOR ASIGNACIÓN DE RECURSOS. El mercado es la interacción de los miembros de la sociedad, es una "democracia económica" en acción. Toda persona es un consumidor y, por lo tanto, requiere de ciertos productos que necesita y/o desea. Hay un grupo de personas que son productores y estos llenan las necesidades de la población. Por esa razón se denomina a este sistema la "soberanía del consumidor".

114 MIPLAN. Plan de desarrollo económico y social 1989-1994. Pág. 9

Cuando una persona adquiere un artículo, emite un "voto" en favor de un producto de una marca determinada y un "voto" en contra de los que no adquiere. El productor recibe este mensaje y si satisface las necesidades de la población seguirá sirviéndola, pero si falla, el rechazo de los consumidores lo hará salir del mercado.

El libre funcionamiento del mercado asegura que los precios que resulten de esta interacción serán los de equilibrio. Bajo esta condición, todos los que quieran comprar el producto lo obtendrán, y todos los que quieran venderlo también lo lograrán. No debe haber intervenciones direccionales del Estado en la asignación de recursos.

- LA COMPETENCIA GARANTIZA EL FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO. Para poder asegurar que el consumidor sea el soberano y que el productor no tome ventaja del mismo, se necesita que el Estado no intervenga limitando o entorpeciendo la libre competencia. Si hay libre competencia, las empresas que prevalezcan en el mercado serán más eficientes y el consumidor será beneficiado porque podrá adquirir los productos que desee a un precio más bajo y con una calidad que maximiza su beneficio.

  La competencia garantiza que no haya ni monopolios ni oligopolios artificiales; en caso que el mercado, a causa de imperfecciones que este no pueda superar, cree situaciones monopólicas, el Estado deberá normar para evitarlas en beneficio de los consumidores.

- EL ESTADO TIENE UN PAPEL SUBSIDIARIO. El rol del Estado debe ser normador y garante para que el mercado funcione libremente y exento de abusos y manipulaciones. El Estado debe actuar como árbitro en todas aquellas circunstancias que son indispensables para el libre (eficaz, diríamos nosotros) funcionamiento del mismo. El Estado no debe producir, comercializar, fijar precios, ni intervenir en aquellas actividades que solo corresponden a la sociedad.

Como puede apreciarse, desde el enunciado general previo a los postulados como tales, se percibe una concepción de la nueva economía, aunque con un sustento filosófico-doctrinario relativo. Las ideas rectoras del nuevo modelo están sin duda presentes, pero estas aparecen un tanto sueltas —en cierto modo, difusas— y por lo mismo con poca coherencia, aunque se mantenga la idea general.

Algo que podría explicar la falta de una mayor profundidad en la conceptualización de un modelo que estaba supuesto a transformar radicalmente el sistema económico y social del país, podría estar relacionado con lo compendioso que resulta asimilar nuevos conceptos e ideas en un ambiente excesivamente ideologizado —

pero "light" en propuestas claras— donde puede haber intencionalidad en cuanto a propósitos, pero no la fortaleza y conocimiento para llamar las cosas por su nombre.

En cuanto a la estrategia de desarrollo económico y social como tal, y más concretamente en cuanto a la definición de los principios rectores de la economía de mercado sustentados en la misma doctrina, los planteamientos de FUSADES eran mucho más contundentes y clarificadores que los que se incorporaron en el Plan de Desarrollo.

Sin embargo, un recuento "ex post" de quien en su condición de ministra de Planificación tuvo la importante función de coordinar el gabinete económico durante la administración Cristiani, retoma objetivos del Plan en los siguientes términos: 1) crear las condiciones para erradicar la pobreza, 2) lograr un crecimiento sostenido, 3) reducir la participación del Estado en la economía, y 4) utilizar más plena y eficientemente los recursos del país[115].

Con excepción del objetivo 3, los demás son, en realidad, una constante en cualquier programa económico responsable, independientemente de la ideología del gobierno que pretende impulsarlo. Pero el hecho de que de una forma explícita se incorporara el redimensionamiento del Estado en la movilización de recursos, ya sugería un cambio fundamental en lo que había sido la tradición del Estado salvadoreño a partir de la Constitución de 1950.

Según el criterio de la ex ministra de Planificación, el enfoque o forma de abordar esos temas permitía una coherencia total. Por ejemplo, "en vez de subsidios generalizados, controles de precios, tasas de interés que distorsionaban todo el funcionamiento de la economía de mercado, se planteaban subsidios focalizados que (favorecieran) únicamente a quienes más los necesitaban".

Rivera Campos (2000) lo pone en estos términos:

"Un elemento aglutinador del nuevo programa era la promoción del libre mercado, a través del cual se facilitaría el logro de los objetivos mencionados. Dentro de esta visión el mercado constituía el mejor y más eficiente asignador de los recursos, por medio del cual el sistema de precios refleja la escasez relativa de los bienes; a su vez, la sustitución del Estado por el mercado, al liberar las fuerzas de la iniciativa privada, impulsaría, según el modelo, el crecimiento sostenido, apoyado en la asignación eficiente de los recursos […] El objetivo de la creación de las condiciones para erradicar la pobreza era un resultado inducido por el crecimiento sostenido, cuya base se puede asimilar a la llamada teoría del rebalse: los beneficios del crecimiento desbordan hacia los pobres"[116].

115 Liévano, 1997. Pág.14.
116 Rivera Campos, Roberto. La economía salvadoreña al final del siglo: Desafío para el futuro. FLACSO, Programa El Salvador, 2000.

Independientemente de esos enfoques, el Plan, al menos en teoría, se hacía cargo de los desequilibrios reales y financieros que venía arrastrando la economía, dentro de una secuencia lógica, como se puede apreciar en la tabla No. 2.

Tabla Nº 2
Líneas de acción de la estrategia del Plan de Desarrollo Económico 1989-1994

OBJETIVOS FUNDAMENTALES

1. Rescatar al país de la crisis económica.
2. Iniciar proceso de desarrollo integral y sostenido para mejorar el nivel y calidad de vida de todos los salvadoreños.

Políticas de estabilización Junio 1989 - Diciembre 1990	**OBJETIVOS** • Limitar la profundización de los desequilibrios en el corto plazo. • Restablecer las relaciones de los precios relativos. • Facilitar el proceso de reorientación económica.
Mediano Plazo Políticas para la reorientación económica 1990-1994	**OBJETIVOS** • Establecer un sistema de economía social de mercado. • Redefinir el rol del Estado como ente normador. • Liberar la economía y facilitar la acción del mercado. • Estimular la actividad económica, el ahorro y la inversión, manteniendo condiciones de estabilidad.

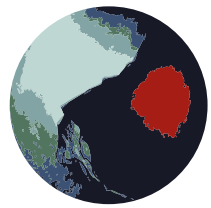
Fuente: Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social. Plan de desarrollo económico y social 1989-1994, pág. 15. Junio 1990.

Un somero análisis del contenido de estos elementos estratégicos indica que el Plan respondía en gran medida a los enfoques que sobre los temas de estabilización y del ajuste tenían algunos organismos internacionales, particularmente para evitar grandes costos sociales. En especial la CEPAL insistía en este tema, a partir de algunas experiencias, donde el caso de Costa Rica adquiría relevancia por el carácter recesivo que tuvo el ajuste.

En ese sentido, dicho organismo recomendaba, por ejemplo, procurar el logro de los objetivos relacionados con el equilibrio del sector externo y la estabilización del nivel interno de precios en forma sucesiva y no simultánea. En su concepto, la tentativa de lograr esos dos propósitos simultáneamente, aumentaba el peligro de causar una recesión, lo cual, además de representar un elevado costo social, incrementaba la probabilidad de que, después de un tiempo, se abandonara la política de estabilización, con las consecuencias previsibles en el resurgimiento de las presiones inflacionarias[117].

117 CEPAL. Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento. Santiago de Chile.1986. Pág. 29.

Por los resultados obtenidos, todo indica que las cosas se manejaron en el país con esa lógica, aunque como se dice en otras partes de este trabajo, El Salvador no confrontaba, considerando en todo caso el tamaño de su economía, desequilibrios reales y financieros tan abultados como otros países. El hecho que el ajuste no resultara al final recesivo, es una expresión de que el costo social tampoco fue traumático en términos de empleo, caída del consumo, restricciones para importar, etc. Más bien fue todo lo contrario.



PARTE III

Principales políticas

CAPÍTULO VI

Política comercial

A. Proceso de desgravación

Se puede afirmar que hasta 1989 la política comercial salvadoreña, en lo que corresponde a uno de sus principales componentes —los aranceles— estaba en gran medida determinada por los compromisos adquiridos en el marco del programa de integración económica regional. Sin embargo, aquella también respondía a objetivos fiscales que, hasta cierto punto, se hacían cargo de la pérdida de ingresos ocasionada por la eliminación de los impuestos a las importaciones procedentes de Centroamérica, a medida que se perfeccionaba el MCCA.

Ambas vertientes encontraban en el arancel común su punto de encuentro, pues alrededor del mismo se erigió un esquema tarifario para proteger a la naciente industria regional de la competencia extranjera, en concordancia con el modelo de sustitución de importaciones que adoptaron los cinco países y que tuvo su expresión concreta con la suscripción del Tratado General de Integración en diciembre de 1960. El cuadro Nº 2 muestra la transformación arancelaria como producto de la adopción del modelo de sustitución de importaciones.

Como puede observarse, el arancel uniforme era bastante proteccionista y su principal razón de ser era la de resguardar, en el ámbito regional, la "industria infante". Sin embargo, en la práctica, las tarifas nacionales, tanto en términos nominales como efectivos, se distanciaban bastante de la tarifa común, debido a que cuando se negoció el esquema, los países se reservaron ciertos márgenes de maniobra para enfrentar sus propias realidades, principalmente en materia fiscal, balanza de pagos y los objetivos de desarrollo relacionados con determinadas actividades productivas.

No obstante los logros alcanzados bajo ese esquema arancelario y las políticas de apoyo principalmente en el plano fiscal, tampoco pueden desvalorizarse. De hecho, la alta participación que alcanza en El Salvador el sector industrial en la

Cuadro Nº 2

Centroamérica: Nivel de arancel antes y después del Programa de Integración Económica

Bienes	Promedio Tarifa Nacional (1959)	Arancel Externo Común (1967)
Bienes de consumo no duraderos	66.8	105.7
Bienes de consumo duraderos	27.2	40.1
Bienes intermedios	31.0	38.3
Bienes de capital	8.5	11.0

Fuente: IBRD-IDEA. "Report of the Industrial Finance Mission of Central America, the common market and its future". En Lizano Fait, Eduardo. Integración y Desarrollo en Centroamérica. Tegucigalpa, Honduras: Banco Centroamericano de Integración Económica, 1994.

generación del PIB y el grueso de las exportaciones a Centroamérica, tienen a la base el modelo de sustitución de importaciones.

Paradójicamente, toda la argumentación técnica a favor de la apertura giraba en torno al excesivo costo que le imponían los aranceles a las exportaciones, aunque el país contara con una base industrial capaz de competir con alguna holgura con los países centroamericanos. Ciertamente, el alto contenido de importaciones en cada dólar exportado a la región no podía ser ignorado, pero tampoco se podía pasar por alto una realidad económica regional, que ha conservado su importancia aun en épocas de anormalidad. El cuadro Nº 3 ilustra dos escenarios de crecimiento con y sin integración.

Sin embargo, también hay que reconocer que había un factor de tipo práctico para restarle importancia al arancel proteccionista como instrumento de recaudación fiscal. Los estudios que se formularon inicialmente en FUSADES señalaban que entre los rangos extremos que configuraban la tarifa regional, en el caso de El Salvador había "mucha grasa". Esta era una forma un poco técnica de decir que el arancel estaba distorsionado por las exenciones explícitas o implícitas, los subsidios cruzados y otras figuras que erosionaban los ingresos fiscales y reducían el significado proteccionista de los altos aranceles. En estos estudios se llegó a establecer que el arancel promedio efectivo nominal era de entre 4.5% y 5%, aunque la tarifa oscilaba en un rango que iba de 0 hasta el 290%.

Aun así, el tránsito de un modelo de sustitución de importaciones a uno orientado hacia las exportaciones significaba revalorizar toda una estrategia de desarrollo que se había venido siguiendo por casi cincuenta años, y que adquirió providencialmente mayor fuerza a medida que se comenzaba a debilitar el modelo agro exportador.

Cuadro Nº 3

Tasa de crecimiento estimado del PIB, según dos hipótesis 1972-1980
(Precios constantes de 1960)

País	Crecimiento real con Integración (%)	Crecimiento real sin Integración (%)	Diferencia
Guatemala	5.7	4.3	1.4
El Salvador	5.9	4.6	1.3
Honduras	6.5	3.5	3.0
Nicaragua	7.1	4.4	2.7
Costa Rica	7.1	6.6	0.5
Centroamérica	6.5	4.2	2.3

Fuente: SIECA. El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década, Tomo I. 1973. Pág. 49.

Con todo, ese cambio definitivamente resultaba bastante atractivo, particularmente a partir de los éxitos de los países asiáticos con sus agresivos planes de expansión de la base exportadora, teniendo como antecedente —precisamente— una estrategia previa de sustitución de importaciones, como ya se señaló. Sin embargo, la naturaleza hasta cierto punto conflictiva que algunos teóricos veían en ambos esquemas no resultaba fácil de dilucidar, por el esfuerzo —y los riesgos— de desmantelar un esquema que también había resultado exitoso.

Pero la transición tenía otros matices que, en retrospectiva, pueden considerarse también sumamente importantes. Para el caso, se ha sugerido que la adopción de la estrategia de crecimiento hacia fuera, y de manera más general los programas de ajuste, distrajeron gran parte de la atención del esfuerzo regional de integración. Lizano plantea esta situación en los siguientes términos:

"La evolución de los acontecimientos en los años ochenta obligó a los centroamericanos a dirigir su atención principalmente a los problemas internos. La integración económica regional (IER) perdió importancia relativa en el orden de prioridades. De una parte, la crisis económica (la inflación, el endeudamiento externo, el desequilibrio de las finanzas públicas, la inestabilidad cambiaria) y de otra, los conflictos cívico-militares, exigieron a los gobiernos dedicar prácticamente toda su atención y todo su esfuerzo a solucionar estos problemas. Además, tampoco pueden olvidarse las catástrofes naturales (huracanes, terremotos) que ocurrieron en algunos de los países de la región […] La IER quedó relegada a un segundo plano"[118].

118 Lizano Fait, Ibíd.; Pág. 251

Y en verdad, todos estos eventos contribuyeron de manera determinante a potenciar más el interés por los programas de ajuste y estabilización como elementos esenciales de la reforma, a pesar de que ya había planteamientos para compatibilizar la apertura con el llamado regionalismo abierto, que busca conciliar las políticas propias de las zonas integradas con la creación de condiciones para que, como un todo y los países en lo individual, lograran una mejor inserción con economías más abiertas entre sí y con el resto del mundo[119]. De alguna manera, los compromisos regionales seguían gravitando en esos planteamientos, lo mismo que el éxito logrado con el modelo de sustitución de importaciones. De esto estaban conscientes los mismos gobiernos.

Que la región se debatía en un dilema, también es cierto, y esto se puede constatar cuando la Cumbre de Antigua Guatemala, celebrada del 15 al 17 de junio de 1990, se pronunció por:

- Una estrategia conjunta de apertura de las economías, como base para impulsar el desarrollo sostenible de Centroamérica.

- Un proceso de integración y reestructuración de las instituciones, con el fin de alinearlas con la apertura de las economías.

- Adopción de un nuevo arancel común.

- Análisis de la participación centroamericana en el GATT y de la posibilidad de una acción conjunta en este campo.

Estos son sólo cuatro acuerdos de los trece compromisos asumidos en esa oportunidad, pero claramente expresan y recogen desafíos y realidades que ya en ese momento enfrentaba la región para lograr una mejor inserción en el mercado global, aprovechando, en cualquier caso, toda una trayectoria de cooperación que podía incluso ser utilizada como arma de negociación al momento de incurrir en compromisos globales, como suponía la incorporación de los cinco países al GATT.

La necesidad de aprovechar esa fortaleza siempre estuvo presente en los enfoques que sobre la apertura de la región tenían los organismos más relacionados con el tema, como la SIECA y la CEPAL. La preferencia centroamericana —que se consideró como una de las principales fortalezas del MCCA— adquiría en este sentido un significado todavía más importante por el impacto que podía tener al interior de la zona, el que un país iniciara unilateralmente su apertura con países de fuera de la región, así fuera en el ejercicio de un derecho soberano de manejar su política comercial externa de acuerdo con sus particulares intereses. La integración regional, en materia arancelara, no estaba basada en acuerdos vinculantes como en la Unión Europea.

119 CEPAL, "Integración Centroamericana: Beneficios y Costos". 2004

De esa cuenta, las primeras etapas de desgravación arancelaria se materializaron en El Salvador conforme estaba previsto en el cronograma que formaba parte del Plan de Desarrollo Económico de la administración Cristiani. La reducción de los aranceles en esta primera fase se consigna en el cuadro Nº 4.

Los ajustes tarifarios y su cronología denotan la firmeza con que, por lo menos en la fase inicial, siguió uno de los principales ejes de la reforma, sin que la misma causara grandes traumatismos. Es más, el crecimiento continuado de las ventas a Centroamérica, aun durante la segunda etapa de desgravación, parecería indicar que en los hechos no había una contradicción total entre el modelo de sustitución de importaciones y la estrategia de crecimiento basada en las exportaciones, como lo sugerían los defensores del aperturismo.

Cuadro Nº 4
El Salvador: Reducción arancelaria 1989-1994

Año	Número de Tramos	Aranceles (%)
1989 - Antes de septiembre	25	0 - 290
1989 - Septiembre	9	1, 5, 10, 20, 25, 30
1990 - Abril	6	5, 10, 20, 25, 30, 35
1991 - Junio	5	5, 10, 20, 25, 30
1991 - Diciembre	4	5, 10, 20, 25
1992 - Marzo	5	5, 10, 20, 25, 30
1994 - Diciembre	4	5, 10, 15, 20

Fuente: Banco Mundial. "Meeting the challenge of globalization". Washington, 1995.

Sin duda, la amplia dispersión tarifaria también permitía márgenes importantes para reducir los aranceles —en unos casos de manera sensible— sin causar mayores perjuicios al conjunto de la economía, aunque claramente ello iba en contra de los intereses de algunos productores locales que competían con las importaciones con base en los altos aranceles. En este sentido, no se puede descartar que se haya dado durante el proceso un intenso "lobby" de algunos empresarios, si no para impedir la desgravación, por lo menos para dosificar la profundidad y diferir un poco en el tiempo la reducción arancelaria[120].

120 N. del A. Un empresario me comentó que fue afectado por la forma como se negoció la incorporación de El Salvador al GATT, asegurándome que en su sector hubo fuertes presiones para que la protección a productos terminados —que también se utilizaban como materias o insumos para cierta rama de alimentos— se mantuviera alta, porque de esa forma se favorecía a los importadores, pero con un daño colateral significativo a los fabricantes industriales de productos terminados.

Lo que sí es cierto es que, contrario a lo ocurrido en algunos países centroamericanos, en El Salvador no hubo una controversia abierta entre los sectores representados en las gremiales que postulaban por una rápida apertura, como la Cámara de Comercio e Industria, y los que se inclinaban por un proceso más gradual, agrupados en la Asociación Salvadoreña de Industriales. Si durante el proceso se presentaron diferencias, las mismas se mantuvieron con perfil bajo con la participación cercana de la ANEP para conciliar posiciones. Esto me consta.

En todo caso, en la visión de las gremiales del sector privado, la reducción de aranceles tenía que seguir de manera gradual, una vez que se superara la "etapa fácil". Consecuentemente, los empresarios se mantuvieron a la expectativa de los futuros desarrollos en este tema específico como en los otros componentes de la reforma, siempre con actitudes proactivas, pero sin bajar la guardia.

La "supervisión" que ejercía el sector privado sobre todo el proceso de reforma, se puso de manifiesto cuando a pocos meses de que Cristiani asumiera la presidencia, la ANEP, con el apoyo de todas sus gremiales, fijó posiciones, no solo en el tema arancelario, sino también de manera general en torno al programa de estabilización y ajuste, donde la noción de la gradualidad y las políticas sectoriales, ocuparon espacios importantes[121].

En un estudio más específico realizado dos años más tarde se lee:

"Durante 1992 continuó deteriorándose aceleradamente el sector externo, como resultado del escaso dinamismo mostrado por las exportaciones y el aumento drástico que registraron las importaciones. La política cambiaria seguida por las autoridades monetarias y la reversión del comportamiento de los precios internos, provocaron la sobrevaluación del tipo de cambio nominal, perjudicando las exportaciones y volviéndolas menos competitivas, estimulando en cambio las importaciones, aun en rubros en los que existe producción doméstica.

El deterioro observado en las relaciones comerciales del país, tuvo lugar en el marco de un aceleramiento de la desgravación arancelaria, lo que virtualmente convirtió a la economía salvadoreña, en la más desprotegida de Centroamérica"[122].

Puesto en una perspectiva de más largo plazo, lo señalado por los empresarios adquiere mayor significado cuando se considera el magro desempeño de las exportaciones durante casi toda la década de los noventa y el significado de ese

121 ANEP. "Algunas consideraciones sobre la brecha comercial y la política económica". Revista Unidad Empresarial, No. 20, marzo-abril 1993.
122 ANEP. "Reflexiones sobre el Programa de Ajuste Estructural". Revista Unidad Empresarial, No. 1, enero-febrero 1990.

comportamiento, teniendo en cuenta la importancia que se les atribuía en el nuevo modelo económico.

Ya por aquella época, el sector privado organizado encontraba en la falta de preparación del país algunas explicaciones para el pobre desempeño que seguía exhibiendo el sector exportador. Al ahondar en las causas de ese comportamiento, el documento antes referido señala:

"Desde otro ángulo, continuaron afectando el desempeño del comercio exterior, las condiciones precarias en que se encuentra toda la infraestructura de apoyo a las exportaciones: energía, puertos, carreteras, aduanas y telecomunicaciones —para mencionar solo algunos servicios claves— que todavía no responden a los requerimientos de competitividad que demanda el acceso a nuevos mercados y a la necesidad de potenciar las actividades productivas que aumenten la base exportadora".

En un juicio que parecía anticipar lo que le deparaba al país si no se enmendaba el rumbo, los empresarios afirmaban:

"Si el marcado desajuste en las relaciones comerciales globales del país no ha causado efectos perniciosos visibles para la economía en su conjunto, ello puede atribuirse al respaldo financiero que se origina mayormente en las remesas familiares las que, junto con las donaciones oficiales, representaron en 1992 el 39.4% de las importaciones y el 50.8% del déficit comercial total"[123].

Aun así, El Salvador (el país integracionista por excelencia) se distanciaba en el plano comercial de sus socios centroamericanos bajo la consigna de algunos de los principales formuladores de la política económica que le restaban importancia al MCCA. En sus planteamientos, que los conocíamos perfectamente, hasta sugerían de manera ingenua, que el país podía en adelante arreglárselas solo. Algo de esto había detrás de la idea peregrina que se manejó en 1995 de optar por un arancel cero.

Como quiera que sea, el proceso de desgravación arancelaria iniciado durante la administración Cristiani continuó en los años siguientes por un cauce más moderado, mediante negociaciones con los otros países centroamericanos llevadas a cabo ese mismo año, de acuerdo con un calendario que se extendía hasta 1999. El cuadro Nº 5 ilustra en el tiempo la variación de los aranceles de acuerdo con la clasificación económica de las importaciones.

Así, pudo conciliarse, en definitiva, la apertura comercial con el funcionamiento del MCCA. Sin embargo, el PNUD, en el Segundo Informe sobre Desarrollo

123 ANEP, Op. Cit.

Humano de Centroamérica y Panamá (2003), al referirse al tema de la desgravación arancelaria a nivel regional señala lo siguiente: "Costa Rica, Honduras y El Salvador se adelantaron en ese proceso; contrario a lo que ocurrió en Nicaragua donde las condiciones sociopolíticas imperantes en la década de los ochenta, habrían incidido en la forma tardía, en comparación al resto, que se sumó al esfuerzo de apertura. A su vez, Guatemala destaca no tanto por la dilación en iniciar el proceso, cuanto por la lentitud con que el mismo tuvo lugar".

Cuadro Nº 5
El Salvador: Síntesis del proceso de desgravación arancelaria por tipo de bienes

Bienes	1990	1994	2008
Bienes de capital	0%	0%	0%
Materia prima	0%	0%	0%
Intermedio DAI 10%	10%	9%	8%
Intermedio DAI 15%	15%	14%	13%
Bien final	20%	18%	18%

Fuente: SIECA, 2009

Lo que se deriva del juicio anterior es que la desgravación arancelaria, si bien fue un tema que eventualmente involucró de manera irremediable a los cinco países, nuevamente se puso en evidencia la falta de sincronía y coordinación, tanto en el tiempo como en su profundidad, por razones que en todo caso resultan entendibles.

Consideraciones como la situación de balanza de pagos, el estado de las finanzas públicas, los intereses sectoriales, el grado de comprensión de las ventajas y/o desventajas de la política comercial diseñada por el gobierno, el mismo grado de apertura de la economía y de manera especial, el régimen de incentivos prevaleciente que sirvió de sustento al proceso de industrialización, no podían ser ignorados al momento de calendarizar la desgravación en el ámbito regional.

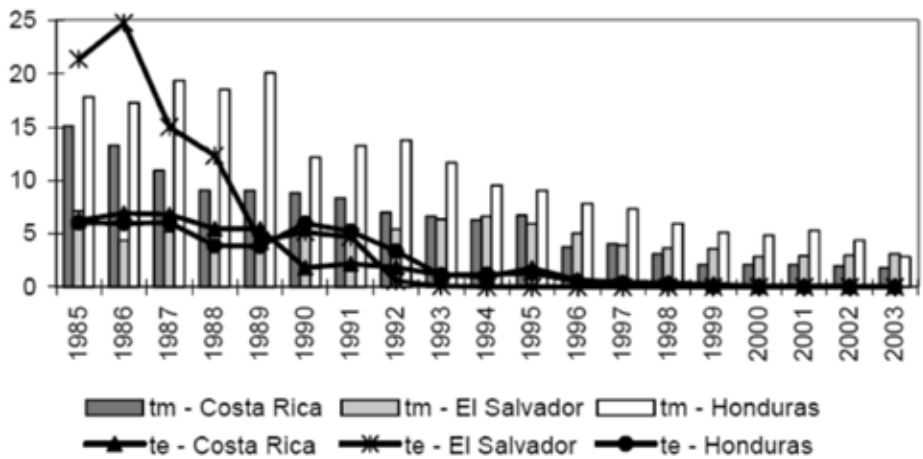
Comprensiblemente, estos elementos, de alguna manera, le imprimieron un signo distintivo a los sistemas económicos y a las políticas públicas, por lo que no podían ser neutrales a un proceso de integración que, con todos sus inconvenientes, ha sido fundamental para el progreso de la región, más allá de los vientos modernizantes que presagiaba la apertura de las economías.

Pero si la política comercial tenía como sustento teórico lo dañino que resultaba el excesivo proteccionismo y sus implicaciones en las exportaciones, lo primero no era del todo cierto en el caso salvadoreño cuando se compara, por el ejemplo, con

Costa Rica y Honduras. El gráfico Nº 1 muestra que antes de la reducción arancelaria, el país ya tenía la tasa promedio más baja en cuanto a las importaciones.

Y en lo que se refiere a las exportaciones, la distorsión la provocaba fundamentalmente el gravamen que afectaba al café, que aportaba tantos recursos al fisco como para elevar la carga tributaria por sobre los niveles actuales, como se verá en el siguiente capítulo.

Gráfico Nº 1



Costa Rica, El Salvador y Honduras: Tasas promedio de impuestos a las exportaciones (te) y a las importaciones™ 1985-2003 (En porcentajes)[a]

Fuente: CEPAL, 2006. Sánchez, Marco. "Reformas económicas, régimen cambiario y choques externos: efectos en el desarrollo económico, la desigualdad y la pobreza en Costa Rica, El Salvador y Honduras" Pág. 32. a/ Tasas promedio no ponderadas; tm es la razón entre el valor de los impuestos a las importaciones y las importaciones totales de bienes; te es la razón entre el valor de los impuestos a las exportaciones y las exportaciones totales de bienes.

En cualquier caso, Centroamérica como un todo se subió en su momento al carro de la apertura, después de que todavía a finales de los ochenta usaba el arancel con los mismos criterios de cuatro décadas atrás. Así evolucionó para convertirse en una de las regiones más abiertas. El cuadro Nº 6 muestra parte de esa evolución.

Puede observarse que una década después de haberse iniciado la apertura en los cinco países, los coeficientes respectivos ya eran muy bajos comparados con los que se impusieron inicialmente con el arancel externo común. Es importante destacar, también, que independientemente de las diferencias que se dieron entre los países en cuanto al tiempo y grado de profundidad de la apertura, la región avanzó hacia un

arancel bastante uniforme. De esta forma, el arancel nominal promedio rondaba en 2006 alrededor del 6% y la diferencia entre el nivel máximo (Costa Rica) y el mínimo (Honduras) era de solo 0.5%.

Cuadro Nº 6
Evolución de las tasas arancelarias nominales promedio
(En porcentaje)

Países	2000	2002	2003	2005	2006
Costa Rica	8.4	6.0	6.2	6.3	6.4
El Salvador	8.3	7.3	7.0	6.1	6.1
Guatemala	8.3	6.7	6.5	5.9	6.0
Honduras	8.2	7.1	6.1	5.9	5.9
Nicaragua	7.9	5.1	5.3	5.9	6.0

Fuente: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEFI. "La política fiscal en la encrucijada. El caso de América Central". Guatemala, 2007. Pág. 104.

No obstante, hay que descartar la idea simplista de que esos coeficientes son por sí mismos sinónimo de una homologación total. De hecho, esos niveles no dan una idea de la proporción en que los aranceles para determinadas importaciones son altos o qué tan restrictivos resultan para las compras que los países realizan en terceros mercados. En particular, no sirven para determinar en qué medida los derechos altos excluyen toda importación. En segundo término, aquellas tarifas que se consideran bajas pueden ser realmente proteccionistas.

Kornik (2005) señala que Costa Rica tenía hacia el 2000 (con base en la información contenida en el cuadro Nº. 6), un arancel promedio un poco superior al 8%, pero alrededor del mismo había una amplia dispersión que claramente estaba definida en función sectorial. En el caso de la industria, la tarifa media era del 5%, mientras para la agricultura era del 13%. A la vez, dentro de esta última había una pequeña lista con aranceles que iban de 30% a 270%.

Esto no es de extrañar. Las presiones de grupos de interés pueden incluso distorsionar en buena medida la política general subyacente en la reducción arancelaria. En el caso salvadoreño, existen fuertes presunciones, por no hablar de indicios, que grupos empresariales han incidido directamente en la definición de tasas para ciertos productos, lo que virtualmente significa asignarles cuotas de mercado, en perjuicio de sus competidores.

En el ámbito regional, el Anexo "A", que contiene una lista de excepción al libre comercio dentro de la zona para productos como el café, el azúcar refinada y

otros —que con distintos grados los diferentes países consideran estratégicos—, ya señala que las virtudes absolutas que algunos entendidos le confieren al libre comercio, no dejan de tener en la práctica severas limitaciones.

La simple introducción de elementos de ponderación pone en evidencia otros indicadores que sugieren lo distante que están los países de una armonización total y sobre todo cuán difícil resulta estimar su impacto en los aparatos productivos, sin pasar por un compendioso y complicado análisis que tome en cuenta, en cada caso, detalles como la estructura de las importaciones, los niveles de protección efectiva preexistente, la estructura productiva y su sensibilidad para responder a los cambios en la política arancelaria; la política cambiaria e impositiva que grava las transacciones internas, la participación del sector externo en la economía, etc.

El cuadro Nº 7 ofrece una idea de las diferencias en los aranceles cuando se introducen aquellas particularidades con que cada país estructura su arancel.

Lo que se deriva de observar la incidencia promedio del arancel es que en todos los países se replica el fenómeno antes comentado, en el sentido de que el arancel nominal tenía mucha grasa, producto precisamente de los esquemas de incentivos fiscales que se erigieron en los países y en el ámbito regional a partir de las leyes nacionales y aun del Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales para el Desarrollo Industrial.

Esta realidad descarta la hipótesis de que el excesivo proteccionismo conspiraba contra las mismas exportaciones, independientemente de que los incentivos fiscales no favorecieran de manera pareja a todos los sectores. Es más, la evidencia empírica apunta a que la desgravación arancelaria seguida por El Salvador fue más allá de lo que hubiera sido razonable, considerando las experiencias de otros países.

Cuadro Nº 7
Tasas arancelarias nominales ponderadas y no ponderadas 2005
(En porcentajes)

País	Promedio Nominal	Promedio Ponderado
Costa Rica	6.3	3.2
El Salvador	6.1	4.9
Guatemala	5.9	5.1
Honduras	5.9	4.6
Nicaragua	5.9	3.9
América Central (Sin Parte II)	5.4	n.d.

Fuente: SIECA Dirección General de Tecnologías de Información.

En este aspecto, el PNUD destaca que El Salvador es uno de los países con más bajo nivel de protección en América Latina. Sobre el particular, trae a colación estudios empíricos que demuestran que la desprotección, más allá de cierto nivel, afecta negativamente el crecimiento económico. Para los países estudiados, el arancel ideal es el 10%, sugiriendo que los países con menor protección, como es el caso nuestro, no son los que más crecen[124].

B. Más allá de la apertura concertada

El mismo día que El Salvador celebraba el segundo aniversario de la vigencia del DR-CAFTA (1 de marzo de 2008) las noticias internacionales destacaban que Costa Rica había logrado una prórroga de siete meses para adecuar su legislación a los compromisos adquiridos en el marco del mismo tratado. Un día después, concluía en Bruselas la segunda ronda de negociaciones entre la Unión Europea y Centroamérica para suscribir un Acuerdo de Asociación Económica, mientras que el lunes siguiente se iniciaba en México un evento (en el que participé), patrocinado por la Organización Mundial del Comercio y la Fundación Ebert. Su propósito era analizar las implicaciones de los tratados bilaterales y los acuerdos regionales en las negociones de la Ronda de Doha.

Estos eventos son solo parte de la historia reciente de la dinámica que ha adquirido la política comercial en los últimos años, donde se mezclan intereses comerciales, económicos, financieros y hasta políticos, pero que en el conjunto ponen en evidencia las grandes contradicciones que se dan en el tratamiento de un tema que, como el del comercio internacional, debería regirse por los postulados que llevaron a la creación del GATT, como parte del nuevo orden económico que surgió con la finalización de la Segunda Guerra Mundial y que se transformó casi medio siglo después en la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Centroamérica, por supuesto, y así El Salvador, han estado inmersos en esa dinámica, tratando de ser fieles a su propio proyecto integracionista, pero a la vez aspirando a ampliar sus fronteras comerciales, de acuerdo con sus particulares intereses. El bilateralismo ha adquirido así dimensiones especiales en una lucha casi feroz por encontrar un espacio en el mercado global. El caso más claro y contundente es, por supuesto, el tratado comercial con Estados Unidos.

Lo que en todo caso resulta claro es que el DR-CAFTA, por ejemplo, es solo una expresión más —aunque sin duda la más significativa— de la política comercial externa que ha venido siguiendo el país durante los últimos dieciocho años, para

124 Op. Cit. Pág. 145.

acomodarse al signo de los tiempos. Como se sabe, esta política comenzó con nuestra adhesión al GATT en 1992, continuó con la apertura unilateral por los siguientes ocho años y se ha acelerado desde hace algún tiempo con la suscripción de acuerdos bilaterales. Aunque con menos limitantes que las inherentes a los tratados bilaterales, la misma segmentación de mercados se está perfilando con las negociaciones que se están llevando a cabo con la Unión Europea, al menos en la perspectiva de la OMC.

En este marco, El Salvador ha firmado a la fecha siete tratados comerciales bilaterales, incluyendo los de reciente data con Colombia y Taiwán (2008). Esta "onda expansiva" del bilateralismo comenzó con México y República Dominicana (2001), siguió con Chile (2002), Panamá (2003) y Estados Unidos (2006). Siguen pendientes las negociaciones con Canadá y se está en la etapa final para la concreción del instrumento ya mencionado con la Unión Europea, con una clara distinción respecto a los alcances, de los otros que ha firmado el país de manera bilateral.

Este escenario no es neutral al programa de integración regional, particularmente por las complicaciones que introduce en la administración del régimen arancelario, que era, en todo caso, el tema central del debate alrededor de la apertura comercial como se ha señalado reiteradamente en este trabajo.

Pero las dificultades no terminan allí. La firma de tratados bilaterales por todos los países ha dado origen a mayores asimetrías al interior del MCCA, con todas las implicaciones que ello tiene en las corrientes comerciales (vía costos por ejemplo) hasta, probablemente, en el destino de la inversión extranjera, aunque hoy en día esta no responda tanto a cuestiones estrictamente arancelarias como antes.

En un aspecto más puntual, pero con enormes connotaciones en la profundidad del proceso de integración regional, la CEPAL ha señalado que la "multiplicidad de acuerdos comerciales, con reglas de acceso de mercado diferentes, dificulta avanzar en la construcción de un arancel común, elemento que en los modelos clásicos de integración aparece como una condición sine qua non de una Unión Aduanera"[125].

En otras palabras, con la reducción de las tarifas a las importaciones dentro de un proceso asimétrico que distorsionó más el arancel externo común y la adhesión de los cinco países al GATT sin una mínima coordinación, la proliferación de tratados bilaterales ha complicado más el tema arancelario entre los países y en el ámbito regional, vis a vis los compromisos adquiridos con terceros.

El bilateralismo, si bien amplía las fronteras comerciales, no es muy bien visto por la OMC precisamente por las complejidades que conlleva para lograr un comercio más libre bajo reglas uniformes como lo postula la Ronda de Doha. Aunque esta no haya avanzado por las posiciones asumidas por los países más desarrollados,

125 Ibíd.

los países en desarrollo son los más criticados por tratar de ampliar sus fronteras a través de esquemas que le restan potencial al multilateralismo.

En este contexto, lo que a veces resulta difícil de aceptar es que mientras la OMC presiona a los países en desarrollo a abrir sus fronteras, los grandes cierran las suyas o cuando menos comercian bajo esquemas que comprometen las supuestas ventajas del libre comercio. En parte por eso, países como El Salvador, cuya apertura comercial ha tenido como sustento la filosofía y los propósitos de esa organización, también ha encontrado en los tratados bilaterales elementos de apoyo a su política comercial, al margen de los resultados hasta ahora observados a través de los mismos.

Consecuentemente, la tendencia al bilateralismo comercial resulta entendible en función de los intereses nacionales. Paradójicamente, esta opción para ampliar las fronteras comerciales del país no siempre ha sido del agrado de los agentes económicos. En algunos casos, las inquietudes del sector privado han tenido origen en la poca consideración que el gobierno le ha dado al elemento complementariedad, que es esencial para que las partes tengan mayores posibilidades de un intercambio de mutuo beneficio; en otros, en la falta de atención a las asimetrías que, como es natural, ponen en desventaja competitiva a las empresas nacionales.

Pero además, los empresarios tienen cuando menos otros dos motivos, si no para rechazar los tratados bilaterales, por lo menos para llamar la atención sobre las responsabilidades que le corresponden al gobierno. El primero se relaciona con la poca capacidad de las entidades públicas para administrar los tratados en función, precisamente, de los intereses nacionales. El otro es más bien de naturaleza casuística, pero no por ello menos importante, y se deriva de la exposición a que se ven sometidas las empresas cuando en los tratados prevalece más el ingrediente político sobre los intereses económicos y comerciales del país.

En relación con estos temas, un estudio realizado por la GTZ señala lo siguiente:

"El gran número de acuerdos comerciales multilaterales, regionales y bilaterales ya firmados o en la fase de preparación, representa para los pequeños países de Centroamérica un gran reto. Los mayores impactos se esperan del tratado de libre comercio CAFTA (Central America Free Trade Agreement). Los ministerios de economía están bajo una presión de actuar. Tienen que negociar los tratados y administrarlos, pero los empresarios experimentan aún más presión. Sus intereses están en juego directamente. Las pequeñas y medianas empresas tienen muchas dificultades en calcular las consecuencias de los tratados, identificar oportunidades y riesgos, articular sus intereses en forma comprensible e introducirlos en los procesos de negociación"[126].

126 Programa Política y Fomento Comercial en Centroamérica (CENPROMYPE). Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania.

Comentario especial merece el TLC con Estados Unidos. Sobre éste, Agosín y Rodríguez (2006) sostienen:

"Antes del DR-CAFTA, la mayoría de las exportaciones centroamericanas y dominicanas a Estados Unidos estaban regidas por un status especial de concesiones unilaterales que favorecía su acceso […] Ingresaban bajo la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) —luego asimilada a la *Caribbean Basin Trade Prefererences* Act., de 2002— y el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), lo que amplió automáticamente el acceso a su mercado más allá de lo que establecía este último".

Frente a esos intentos fallidos de liberalizar el comercio en el hemisferio, siempre existía el riesgo de que las preferencias unilaterales otorgadas por los Estados Unidos fueran eliminadas. Aun así, por ejemplo, dicho país estaba en su derecho de invocar la Ley de Comercio de 1973, mediante la cual podía suspender los beneficios del SGP a aquellos países que no respetaran, entre otros, los derechos laborales. Este argumento sin duda resultaba contundente para los gobiernos centroamericanos, aunque por definición un TLC implicara compromisos y derechos recíprocos[127].

En todo caso, la firma de dicho tratado constituía un gran avance como lo reconocían analistas, sectores empresariales y los mismos gobiernos, pues permitiría la consolidación de las condiciones de acceso a los mercados, regulando los mecanismos de solución de controversias y el comercio desleal. Bajo esas consideraciones, el pragmatismo elevaba la suscripción de un TLC entre Estados Unidos y Centroamérica a un nivel estratégico, a despecho de lo que pensaran sus detractores.

Más allá de cualquier otra consideración, distinta de los intereses comerciales en juego, es evidente que la invitación del presidente Bush a una negociación conjunta con Centroamérica, ya constituía un enorme desafío en sí misma. En ese plano había una serie de elementos que favorecían el enfoque regional. De hecho, siempre se manejó la tesis de que una de las ventajas del MCCA era su fuerza negociadora frente a terceros países, aunque en la práctica no se había presentado una oportunidad real para poner a prueba ese activo.

Los mismos autores antes citados sostienen que un enfoque "plurilateral" favorecía los vínculos al interior del MCCA, partiendo de la premisa de que después de un período de transición, regiría el libre comercio irrestricto no solo con Estados

127 N. del A. Como se sabe, mientras el CBI sirvió de base para potenciar las exportaciones de Centroamérica y República Dominicana y de vehículo importante para iniciar y catapultar la industria de la maquila, seguían las negociaciones para la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) impulsada por la administración Clinton, partiendo de una iniciativa en la misma dirección que había lanzado Bush padre en 1994. ALCA estaba supuesta a entrar en vigencia enl 2005 y, a pesar de que se avanzó significativamente en las negociaciones, igualmente se fue diluyendo el entusiasmo, donde las diferencias en torno al liderazgo entre Estados Unidos y Brasil jugaron un papel importante.

Unidos, sino también entre los países de la región. En este sentido, estaban aludiendo al antiguo proyecto de la unión aduanera, que se remonta al mismísimo Tratado General de 1960.

Sin embargo, a renglón seguido indican: "La negociación de excepciones diferentes por países (unas pocas permanentes, la mayoría vigentes durante un período de transición que durará veinte años) hace que sea muy difícil llegar a la unión aduanera, uno de los requisitos deseables para una integración regional más completa"[128].

El enfoque regional con Estados Unidos, además de que constituía la opción que privilegiaba este país, tenía la ventaja de que directa o indirectamente potenciaba la profundización del propio esquema de integración regional, a la vez que concentraba el esfuerzo negociador de aquel país en vez de dispersarlo en cinco casos, con las consecuencias ya señaladas en cuanto las concesiones[129].

La aproximación política al tema, sin duda, incidió en el curso que tomaron las negociaciones, donde el caso de Costa Rica es el mejor ejemplo. Una vez más, este país dio una muestra de no estar en sintonía con el resto de países. Aunque, naturalmente, las asimetrías entre los mismos países y los diferentes intereses sectoriales en juego hacían más difícil una negociación con un enfoque regional, también gravitó el mayor o menor acercamiento político con el protagonista verdadero y hasta las pretensiones de liderazgo que mostraron algunos países.

Aun temas esenciales como la pérdida de ingresos fiscales derivadas del tratado, aparentemente fueron dejados de lado. Organismos internacionales llamaron la atención sobre esos impactos en momentos en que la situación de las finanzas públicas, por lo menos en el caso de El Salvador, ya se perfilaba como crítica.

Eventualmente circuló la versión de que el aceleramiento del proceso obedecía al interés que tenía el presidente Flores de aparecer como líder del proceso a nivel centroamericano. Aún más, trascendió que ello era parte de una guerra no declarada entre el ministro de Economía, como cabeza de las negociaciones, y el de Hacienda (a la vez Secretario Técnico de la Presidencia), considerado el superministro de la administración 1999-2004.

Nos consta que el enfoque regional siempre fue apoyado por el sector privado organizado del país, al punto que tomó la iniciativa de impulsar, en el marco de la

128 Op cit. Pág 2

129 Viéndolo en retrospectiva, es en este punto donde subyace probablemente una de las mayores debilidades, si cabe el término, de la negociación del DR-CAFTA. De hecho, se perdió la valiosa oportunidad de profundizar el proceso de integración a través de la negociación conjunta, aunque el tema se esté retomando en el caso de la Unión Europea, por las mismas presiones que está ejerciendo ésta.

Federación de Entidades Privadas de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (FEDEPRICAP) la creación del Consejo Empresarial Centroamericano en el que participaban los presidentes de las cúpulas empresariales de los cinco países. De las directivas de este Consejo, se nutría la participación de los representantes de cada país en lo individual. En el caso de El Salvador esta tarea se le encomendó a una instancia ad-hoc (Oficina de Apoyo al Sector Privado, ODASP).

Bajo esta línea de acción, con la misma frecuencia con que el ministro de Economía era invitado a la ANEP para hacer un recuento del estado del proceso, los empresarios enfatizaban la necesidad de mantener la unidad regional. Eventualmente, el funcionario, en una de las últimas reuniones, aceptó que no se sabía con certeza si las negociaciones iban a concluir en un verdadero tratado entre Centroamérica-Estados Unidos, o si el resultado serían cinco tratados bilaterales.

Como es bien sabido, prevaleció esto último, sin ignorar que, como parte de las negociaciones, el proceso tenía un plazo de inicio y conclusión. En este marco, el primer país en suscribir el tratado y en ratificarlo fue El Salvador. Quedó registrada para la historia, la ingenuidad —para decir lo menos— del entonces presidente de la Asamblea Legislativa, al reconocer públicamente que él mismo desconocía el contenido del instrumento después de ser aprobado en una de esas extrañas sesiones nocturnas que se dan en el llamado primer órgano del Estado, siempre que se trata de grandes temas nacionales.

Este mero hecho levanta serias dudas sobre el empeño del sector político, representado en la Asamblea Legislativa, de endosar una propuesta del Ejecutivo que puede haber estado impregnada de elementos de gran peso en la negociación, distintos de los estrictamente comerciales. Esto, con prescindencia de la mayor o menor participación que pudieran haber tenido actores importantes como los empresarios y trabajadores.

El caso salvadoreño, con sus matices y hasta expresiones de folclor, no es muy distinto del guatemalteco, el hondureño y el nicaragüense, aunque el resultado de las negociaciones muestre en algunos casos diferencias importantes. Lo que no puede ser ignorado es que, en rigor, las negociaciones con Estados Unidos no fueron del todo neutrales ni respecto a los tiempos políticos ni a la institucionalidad existente en cada uno de ellos.

En este último aspecto, sin duda, el caso más emblemático es nuevamente el de Costa Rica, que fue incluso un tema crucial en el proceso electoral que llevó por segunda vez a la presidencia (producto de una reforma constitucional) al Premio Nobel de la Paz (1987), Óscar Arias Sánchez.

El estrecho margen por el cual Arias ganó las elecciones de 2005 frente a su principal contendiente, Ottón Solís, estuvo en gran medida influenciado por la posición asumida por este último de cuestionar durante su campaña los compromisos adquiridos por Costa Rica, al punto de poner en riesgo figuras institucionales que históricamente han sido consideradas como parte de la misma idiosincrasia de los costarricenses, como el manejo de la banca, las telecomunicaciones, el sector eléctrico y los seguros, que funcionan como monopolios estatales.

El significado de la importancia de la institucionalidad se puso a prueba cuando los costarricenses tuvieron que acudir a un referéndum en octubre de 2007, es decir, más de dos años después de que el tratado entrara en vigencia en El Salvador, para que pudiera ser ratificado por el Congreso. La mayoría votó por el sí, pero aun después de este evento, el gobierno hizo público en enero de 2008, su intención de que la vigencia se pospusiera por algún tiempo, argumentando el atraso en la aprobación de ciertas leyes[130].

Aunque todavía es muy pronto para evaluar el impacto del RD-CAFTA, la diferenciación en cuanto a las condiciones preexistentes y los compromisos adquiridos nacionalmente sin duda definirá, en gran medida, las nuevas relaciones de los cinco países con los Estados Unidos.

Al principio se pensó que el país que primero firmara y ratificara el tratado tendría una ventaja neta sobre los demás en términos de las cuotas de mercado, que alcanzaría cada uno en un plazo prudencial. Al menos esto era lo que argumentaban los responsables de conducir las negociaciones salvadoreñas. A poco más de dos años, esta hipótesis no se ha cumplido. En cambio, todo hace suponer que Costa Rica, habiendo sido el último país en incorporarse al tratado, tiene hoy en día una clara ventaja sobre los demás, debido, sin duda, a la plataforma exportadora preexistente[131].

C. Las relaciones comerciales en el marco de los tratados bilaterales

Si los beneficios que procura un tratado bilateral de libre comercio se valoraran exclusivamente en función de los excedentes que produce para una de las partes, El Salvador habría hecho un mal negocio. Todos los que se han firmado, excepto uno, generan déficit pronunciados, pero no por ello puede concluirse de manera ligera

130 La Prensa Gráfica. Enero de 2008.

131 Un panorama bastante completo de la naturaleza y alcances de las negociaciones de los países centroamericanos con Estados Unidos puede encontrarse en DR-CAFTA, Impacto sobre los sectores sociales menos favorecidos en América Central. Fundación Friedrich Ebert/Representación en Nicaragua. 2004.

que los desajustes son en sí mismo perjudiciales. Pensar lo contrario, sería reeditar los fundamentos del mercantilismo que campeó principalmente en Europa entre 1450 y 1750, aproximadamente.

Lo ideal, en todo caso, sería que las relaciones de intercambio produjeran superávit, lo cual sería un reflejo de la fortaleza del país de que se trata para ganar mercados externos. Pero viéndolo desde la perspectiva del país deficitario, la simple lógica señalaría, "céteris paribus", que el desajuste sólo sustituye a otro que en todo caso se produciría con el resto de países con los que se comercia.

Hoy en día, la globalización y la segmentación de los procesos productivos dan lugar a otras figuras de penetración de mercados —producto de la "bilateralización"— que no existían antes. Se sabe, por ejemplo, que Brasil está aprovechando el tratado de El Salvador con Estados Unidos para explotar ese mercado. Los brasileños envían materias primas al país que luego de ser procesadas localmente, ingresan al mercado del norte como producto salvadoreño terminado. En este caso, sin duda, hay inversión extranjera de por medio y, claramente, un valor agregado nacional importante.

Con todo, una aproximación sencilla y hasta cierto punto válida, sobre las implicaciones de los diferentes tratados bilaterales debe comenzar precisamente por examinar las corrientes de comercio entre las partes involucradas. Haciendo abstracción de los tratados con Taiwán y Colombia —precisamente por la escasa experiencia que se tiene alrededor de ellos— y del DR-CAFTA, que por su importancia se trata por separado, se puede constatar que los resultados globales obtenidos con Chile, México, Panamá y República Dominicana reportaron en 2008 exportaciones por US$205 millones e importaciones por US$1,247 millones (cuadro Nº 8). Consecuentemente, el déficit comercial combinado con esos cuatro se situó en US$997 millones; es decir, en más del triple del registrado en 2000, cuando todos ellos estaban ya vigentes.

Ese desequilibrio representó en 2008 el 19% de la brecha comercial total del país, en comparación con el 48% en 2000. Sin embargo, esta reducción no debe interpretarse como un mejoramiento en nuestras relaciones de intercambio con estos socios comerciales. Más bien, datos más focalizados muestran que es a la inversa. El punto está en que el deterioro ha sido absoluta y relativamente mayor con el resto del mundo. Que nuestras relaciones no han mejorado frente a los mismos países, lo demuestra el hecho de que el coeficiente déficit comercial/intercambio pasó del 68% al 70.4% en esos mismos años.

Considerando los mismos países, únicamente con República Dominicana mantiene El Salvador relaciones superavitarias. Diametralmente opuesta es la situa-

ción con México, relación que en 2008 generó un déficit superior al 83% del total. La brecha frente a Chile alcanzó para el mismo año el equivalente al 15%.

Lo que revelan los resultados, especialmente con estos últimos países, es el escaso significado que ha tenido en las negociaciones el elemento "complementariedad" y la ausencia de una plataforma para potenciar las exportaciones del país. En este sentido, no es del todo correcto partir del tamaño de la población de las contrapartes comerciales para extrapolar los beneficios de un tratado bilateral, al menos en términos estrictamente comerciales. El tipo de concesiones, a la luz de la estructura y fortaleza productiva de las partes, es determinante para un intercambio relativamente equilibrado y equitativo. Otra cosa distinta son la creación o desviación de comercio que pueden surgir a partir de esas concesiones recíprocas que constituyen, por definición, la esencia del bilateralismo.

Esto es cierto aun cuando el balance no se vea bajo una óptica exclusivamente mercantilista. Pero, en todo caso, lo destacable es el magro desempeño que muestran las exportaciones a esos países, replicando casi inexorablemente el fenómeno que se da en las ventas totales, excepto, en buena medida, en las destinadas al MCCA.

En efecto, haciendo abstracción de las fechas cuando fueron firmados los tratados con México, Chile, República Dominicana y Panamá, las cifras señalan que mientras las exportaciones combinadas se incrementaron del 2000 a 2008 en US$184 millones, las importaciones crecieron en US$836 millones. El déficit comercial acumulado se situó así al final del período en US$652 millones y solo el correspondiente al 2008 representó el 19% del saldo negativo que presentaron las relaciones comerciales que el país mantuvo ese año con todo el mundo.

Sin duda, el caso que mejor ilustra el déficit estructural de las relaciones comerciales con los países que se tienen tratados de libre comercio es el de México, con el cual la brecha comercial prácticamente se duplicó en el período considerado, aunque en términos relativos la tendencia al desequilibrio haya sido más notoria con Chile. Destaca así el hecho que, en el caso de estos dos países, la relación exportaciones/importaciones fue en 2008 de 1 contra 18.1 en el primer caso, y de 1 contra 10 en el segundo, destacando el chileno, donde las ventas salvadoreñas no mostraron ningún repunte hasta el año 2008.

En el resultado de las relaciones comerciales con México, obviamente ejerce una enorme gravitación el componente importado de los hidrocarburos (32% en 2008), no obstante, en general, es sin duda la marcada asimetría la variable que explica ese enorme desbalance. Pero al margen de toda consideración sobre las diferencias abismales que existen entre las respectivas bases y estructuras productivas, también

hay que señalar que el comercio entre los dos países con frecuencia se ha visto entorpecido por la existencia de restricciones arancelarias y no arancelarias en perjuicio de El Salvador.

Cuadro Nº 8
El Salvador: Comercio a través de tratados bilaterales
(Millones US$)

Año	Balanza Comercial	Chile	México	Panamá	República Dominicana
2000	Exportaciones	2	13	39	12
	Importaciones	22	257	130	2
	Saldo	-21	-244	-91	10
2001	Exportaciones	2	25	49	12
	Importaciones	16	314	135	1
	Saldo	-14	-289	-86	11
2002	Exportaciones	0.3	32	45	21
	Importaciones	23	295	156	2
	Saldo	-23	-263	-111	19
2003	Exportaciones	1	37	46	22
	Importaciones	44	316	126	4
	Saldo	-43	-278	-80	18
2004	Exportaciones	3	36	46	25
	Importaciones	74	374	146	4
	Saldo	-71	-338	-100	22
2005	Exportaciones	2	40	51	38
	Importaciones	101	531	165	4
	Saldo	-99	-491	-114	34
2006	Exportaciones	0.7	42	63	49
	Importaciones	133	597	207	5
	Saldo	-132	-555	-144	44
2007	Exportaciones	2.5	41	90	63
	Importaciones	141	838	188	7
	Saldo	-138	-798	-98	57
2008	Exportaciones	17	48	123	62
	Importaciones	164	875	199	9
	Saldo	147	-826	-76	53

Fuente: Elaboración propia con base a cifras del BCR.

En el caso particular de Panamá, el factor que más influye en el desequilibrio son las importaciones que se generan desde la zona libre, pero es sintomático que sea

el país que más adquiere productos de origen salvadoreño, aunque la influencia del tratado no se vea claramente reflejada en la tendencia que muestran las exportaciones nacionales. En este sentido, el déficit comercial con dicho país se ha mantenido en tercer lugar después de Estados Unidos y México, si bien todo apunta a que, de conservarse el mismo comportamiento, ese puesto será ocupado por Chile en un período relativamente breve.

Con República Dominicana, la situación es totalmente inversa y la tradicional relación positiva a favor del país se mantiene firme y aún más, con una clara tendencia al aumento. Por su significado especial, vale la pena agregar que las exportaciones a Dominicana se caracterizan por su grado de procesamiento, donde sobresalen los productos originados en la rama textil y en la industria farmacéutica.

En cuanto a Estados Unidos, principal destino de nuestras exportaciones, podría decirse que hasta antes de la crisis, El Salvador estaba en una etapa de recuperación de sus ventas totales y particularmente las de maquila, después de la baja sustancial que experimentaron estas últimas a raíz de la liberación de las cuotas de textiles por parte de la OMC a China a partir de 2005. Incidentalmente, se puede señalar que esa liberación también favoreció a Nicaragua, que logró un mejor tratamiento en las reglas de origen en la negociación del CAFTA.

Afectadas por esos fenómenos, las exportaciones totales a EUA, según cifras oficiales, decrecieron en 3.4% en 2006, mientras que en 2007 y 2008 experimentaron un aumento del 2.3% y 7.7%, respectivamente. Ese comportamiento coincidió con una declinación del 2.2% que experimentó la maquila en el primer año y con un incremento del 1.5% y 6.9% en los años subsiguientes.

En términos absolutos, las exportaciones distintas de la maquila de ropa y confección registraron en 2008 un valor de US$528 millones, cuando en 2007 las mismas rondaban los US$426 millones. De este último monto, US$244 millones (57.7%) corresponden a tres productos: alcohol etílico (58.2%), café (28.7%) y azúcar (13.1%), con el agregado de que el primer de ellos constituye típicamente una maquila, cuya materia prima proviene fundamentalmente del Brasil, en línea con lo antes expuesto. La diferencia de US$182 millones (42.3%) la explican principalmente productos plásticos, bebidas, calzado, manufacturas de cobre y los alimentos.

Dentro de estos últimos están incluidos los llamados "productos nostálgicos", que todavía no alcanzan niveles que pudieran considerarse relevantes dentro del espectro exportador del país, aunque sin duda ocupan una alta prioridad en los esfuerzos que realizan los empresarios para la diversificación y aumento de las ventas de productos no tradicionales. En este caso, se podría decir que el país está en un

proceso de aprendizaje muy intenso para el cumplimiento de las normas que regulan el etiquetado y en general las medidas sanitarias y fitosanitarias que exige la FDA.

En el marco de esa dinámica, los Estados Unidos absorbieron en 2008 cerca del 50% de las exportaciones salvadoreñas, siguiéndoles en importancia las destinadas a Centroamérica que representaron 35.8% del total y el 74.5% de las correspondientes al mercado estadounidense. Esto sugiere que la plataforma exportadora salvadoreña continúa concentrada en dos mercados, donde Centroamérica sigue jalonando el comportamiento de los productos no tradicionales.

En cambio, el resto de la región ha encontrado en el mercado de los Estados Unidos una demanda creciente para sus productos, situación que, al menos por el momento, no se percibe claramente en el caso salvadoreño. Pareciera, entonces, que el grado de preparación para aprovechar efectivamente los beneficios del DR-CAFTA está haciendo la diferencia.

De acuerdo con información del US-Trade, las importaciones (CIF) de Estados Unidos procedentes de Centroamérica en 2005 se distribuyeron así: Honduras (27.8%), Costa Rica (25.4%), Guatemala (23.3%), El Salvador (14.8%) y Nicaragua (8.7%). En 2007, la situación registró los coeficientes siguientes: Costa Rica (27.1%), Honduras (26.9%), Guatemala (20.9%), El Salvador (14.1%) y Nicaragua (11.0%).

Obsérvese que Costa Rica y Nicaragua aumentaron su cuota de mercado (1.7 y 2.3 puntos porcentuales) en desmedro de la participación relativa de Guatemala (2.4 puntos porcentuales) Honduras (0.9) y El Salvador (0.7). Dos aspectos deben ser resaltados en este caso: por un lado, los costarricenses se desplazaron al primer lugar sin tener vigente el CAFTA; por otro, los nicaragüenses progresaron relativamente más que el resto —aunque con ventaja en cuanto a las reglas de origen en la maquila— a pesar de que su PIB solo representa el 30%, aproximadamente, del salvadoreño.

En cuanto a la brecha comercial de El Salvador con Estados Unidos, la tendencia observada desde que entró en vigencia el tratado es hacia una clara ampliación. En efecto, el déficit pasó de US$874 millones en 2005 a US$1,152.4 millones en 2008, lo que representa un incremento del 32% en los tres últimos años, llegando a explicar en 2008 el 22% del déficit comercial total.

Esta brecha en aumento tampoco invalida los beneficios que ha traído el TLC con Estados Unidos, aunque tampoco las cifras de comercio, inversiones y empleo derivados del mismo, ni remotamente guardan relación con las que se manejaban cuando El Salvador tomó la delantera y se ufanó de haber materializado el primer acuerdo comercial a nivel centroamericano con la economía más grande del mundo.

Se puede decir, incluso, que la invocación al mercado nostálgico como fuente de demanda, se convirtió en un momento determinado en un símbolo de nacionalismo; pero siendo realistas, hay que considerar que esto no siempre lo toma en cuenta un salvadoreño cuando va de compras a Wal-Mart, Macys's o se detiene a comprar un mango en una esquina del centro de Miami.

Pero tampoco hay nada de pecaminoso en equivocarse cuando el entusiasmo se apodera de las personas y las instituciones. COEXPORT, por ejemplo, que ha hecho una tarea extraordinaria en su misión de apoyar el esfuerzo exportador del país, se fijó una meta de exportaciones para el año 2005, a partir de la apertura comercial, en un monto de US$5,000 millones. Esta meta tenía como supuesto básico un apoyo gubernamental para crear un seguro de crédito a las exportaciones, reducir los costos de energía y mejorar las instalaciones portuarias[132]. Sin embargo, las cifras oficiales sobre las ventas totales en ese año solo fueron de US$3,387 millones y de una cifra aproximada en el pronóstico, hasta en 2008 (US$ 4,549 millones).

Además, en estas faenas, hay de por medio una etapa de aprendizaje que no siempre se toma en cuenta durante el proceso de una negociación comercial. Eventualmente, una empresa hondureña adquirió notoriedad en 2008 cuando su competencia en los Estados Unidos argumentó que sus exportaciones de calcetines habían sobresaturado el mercado de dicho producto. Unas semanas después, las exportaciones de melones provenientes del mismo país fueron detenidas supuestamente por no cumplir con las normas fitosanitarias. Algunos embarques salvadoreños también han sido afectados por problemas de etiquetado y fallar en las estipulaciones de la FDA.

También en referencia a los problemas de acceso de los productos salvadoreños, El Diario de Hoy (15/9/09) destacaba en primera plana "Frenos a bebidas nostálgicas en Estados Unidos" aludiendo a los gravámenes que había impuesto el Departamento de Seguridad Interna a través del Servicio de Aduanas a la horchata en polvo, la cebada y el dulce de panela, a pesar de que según la misma información, se exportan 1,600 toneladas anualmente, difícilmente le hacen daño a los productos que compiten con los mismos. Lo interesante en este caso, es cómo tres productos "nostálgicos" por excelencia, y que hasta 2008 entraban sin gravámenes, no fueron incluidos en las negociaciones, aunque "el país" sí se benefició de una generosa cuota azucarera.

En este punto hay que destacar un aspecto. Y es el de que, por lo general, la atención de los países como el nuestro se centra en el grado de penetración de las exportaciones destinadas a, y no tanto en las importaciones procedentes de, los países con los que se han firmado tratados bilaterales. Esta aproximación a las corrientes

132 COEXPORT. Hacia una estrategia exportadora. 1999.

comerciales, derivada de los acuerdos, puede ser hasta cierto punto válida con países de economías medianas, pero no con la primera potencia mundial, donde los compromisos adquiridos por El Salvador y el resto de países centroamericanos significó abrir sus mercados, aun en aquellos rubros en los que existe producción nacional.

De hecho, los cinco países centroamericanos conforman un mercado no despreciable para los Estados Unidos, siendo superados solo por las exportaciones que realiza este país a México y Brasil. Es más, las exportaciones estadounidenses a la región, superan las ventas combinadas a Chile y Argentina, y a otros países como Rusia o India.

El potencial de exportaciones de EUA a Centroamérica, será potenciado enormemente en el en el marco del DR-CAFTA. En un horizonte de diez años, el país tiene que permitir el ingreso de productos agrícolas con un arancel cero, cuando entidades como FUSADES han hecho ver la necesidad de reconstruir el tejido productivo del agro. Las consecuencias para el sector primario no serán de ninguna manera despreciables.

Como se sabe, este sector ha sido fuertemente golpeado en los últimos 25 años con los efectos de la reforma agraria, el conflicto armado y las políticas económicas erradas y, de manera recurrente, por fenómenos naturales. Esto último fue reconocido por la administración Saca que, consciente de la situación, empezó a ponerlo en la agenda gubernamental dentro del criterio de las políticas sectoriales que por largos años estuvieron clamando las gremiales empresariales, comenzando por la cúpula.

De cara a los compromisos adquiridos con el DR-CAFTA, se hace todavía más necesario rescatar el agro y atemperar de alguna manera las presiones que pueden originarse, particularmente, en los pequeños agricultores. En este sentido, al sector agropecuario no solo hay que ponerle atención por razones económicas, sino también porque en la dinámica del mismo está la base del equilibrio social en El Salvador.

Esto último ha sido, incluso, reconocido por la OMC. De acuerdo con un estudio reciente, pero cuyos hallazgos se remontan hasta 2003, dos terceras partes de la gente pobre que vivía en los países en desarrollo trabajaban en la agricultura y dependían de la misma para su vida diaria. En contraste, la agricultura sólo representaba menos del 5% del producto y el empleo en Estados Unidos y la Unión Europea. En ese año, los treinta países miembros de la OCDE proveyeron subsidios al sector agrícola por US$257 billones, lo cual representó el 32% de los ingresos de los agricultores[133].

133 Ismail, Faizel. Mainstreaming development in the WTO. Developing countries in the Doha Ronda. 2007.

Como podrá suponerse, todos estos elementos son parte no solo del aprendizaje, sino también de las dificultades a que se enfrentan los países pequeños frente a los industrializados. Sin embargo, también hay que entender que los tratados comerciales ayudan, pero no garantizan, la inserción que se busca en el mercado global. Mucho menos son sinónimo de desarrollo. Sin duda, algunos países han sido exitosos en esos dos planos, pero la proliferación de este tipo de tratados no siempre ayuda a la causa nacional y más bien se convierten en un obstáculo más para liberalizar totalmente el comercio mundial como lo postula la OMC y como se ha planteado la Ronda de Doha.

Una primera aproximación del impacto del DR-CAFTA en la economía regional fue anticipada por el Banco Mundial y la CEPAL en sendos estudios sobre el tema. Los cálculos más optimistas señalan que la contribución al PIB regional sería de 0.6 % en los primeros cinco años de vigencia (lo que suponía un punto de partida igual) y la generación de 10 mil empleos por año[134].

Aun así, los beneficios y/o perjuicios del CAFTA solo se verán reflejados en el mediano y largo plazo al validarse los supuestos que se tuvieron en mente en su negociación. En todo caso, se parte de la base de que cada uno de los involucrados hace su tarea para, crear una sólida plataforma exportadora, procurar las condiciones macroeconómicas, institucionales y jurídicas para atraer nuevas inversiones, manteniendo relaciones amistosas con los Estados Unidos.

Frente a ello, no hay que perder de vista el significado de esos arreglos comerciales en la "importación" de institucionalidad, en la medida que los países se vuelven más respetuosos de las reglas que hoy en día rigen el comercio mundial, como las prácticas anti-dumping, los derechos de propiedad y la defensa de los intereses nacionales cuando los países grandes exceden ciertos límites que son normados en el marco de la OMC y de los mismos tratados bilaterales.

D. Apertura de la economía después de la reforma comercial

El grado de apertura de una economía, que es el que sintetiza la importancia del sector externo en el sistema, era fuertemente cuestionado por quienes veían en el modelo de sustitución de importaciones un esquema antieconómico de promover el crecimiento, la inversión extranjera y, en general, la asignación óptima de recursos. Consecuentemente, su evolución en el tiempo después de la apertura comercial iniciada desde principios de los noventa, es sumamente relevante.

134 Banco Mundial, CAFTA-DR "Desafíos y oportunidades América Central", Departamento de América Central, región de América Latina y el Caribe. Washington 2005

Tener presente este comportamiento para vincularlo con otras variables claves como la tendencia del PIB y, sobre todo, el de la brecha comercial, es un ejercicio que resulta imprescindible para valorar la evidencia empírica en función de aquellos postulados.

En el cuadro Nº 9 puede apreciarse que el coeficiente de apertura, medido por la sumatoria de las exportaciones y las importaciones con respecto al PIB, creció significativamente a partir del período que se inicia en 1990 hasta el que termina en 2004; en los años subsiguientes siguió creciendo pero a un ritmo más lento para situarse en 2008 en 64.7%, que casi coincide con el promedio alcanzado de 1975 a 1979.

En el largo período transcurrido desde entonces pueden, además, notarse dos fenómenos. Mientras el coeficiente de importaciones/PIB ha tendido a crecer desde el momento mismo de la apertura (con un cambio al alza de 18 puntos porcentuales de 1990 y 2008), el de exportaciones ha tenido un comportamiento errático, aunque en el mismo período muestra un incremento de un poco más de 8 puntos porcentuales.

En la parte estrictamente comercial, esa asimetría se ha visto reflejada en una creciente brecha comercial que pasó de un 6% aproximadamente a casi 25% con relación al PIB entre 1990 y 2008, un problema que el PNUD ubica en la precaria situación de la producción nacional ante la competencia que generan las importaciones. El impacto de esta competencia ha sido mayor en los bienes de consumo, cuyos respectivos coeficientes pasaron de 7% a 13.4% entre 1991 y 2008[135].

El desajuste comercial en aumento, si bien ha sido posible cubrirlo con los flujos de remesas en ascenso —al menos hasta 2007—, revela que la desprotección a la producción nacional fue excesiva. Sin embargo, es literalmente imposible establecer con propiedad la diferencia entre los efectos que produjo la desgravación arancelaria unilateral de lo que hoy en día es el grado de apertura de la economía salvadoreña, donde los tratados de libre comercio han marcado la diferencia. A esto se une el precio de los derivados del petróleo, las materias primas e insumos en general, que no solo han tenido un impacto significativo en el valor de las importaciones, sino también en la estructura de las mismas, tal como se puede observar en el cuadro Nº 10.

Esto último significa que el concepto tradicional de apertura debe verse con una dosis de cautela para medir el grado de inserción de la economía y la forma cómo esta contribuye al crecimiento. Sin duda, una aproximación sectorial para vincular la producción total y la estructura del comercio exterior arrojaría más luz sobre la medida en que la desgravación arancelaria ha incidido en la capacidad de respuesta del aparato productivo, recordando que las relaciones con el exterior y la dirección del

135 PNUD. Informe sobre el Desarrollo Humano El Salvador, 2007-2008

comercio, están asimismo influenciadas directamente por el creciente bilateralismo del comercio, la interdependencia a que da lugar el MCCA y por el sistema monetario que rige al país, entre otros factores.

Cuadro Nº 9
El Salvador: Grado de apertura

Períodos	Importaciones	Exportaciones	Total
1975 - 1979	32.2%	32.2%	64.4%
1980 - 1984	27.5%	25.2%	52.7%
1985 - 1989	23.5%	15.7%	39.2%
1990* - 1994	29.9%	14.2%	44.1%
1995 - 1999	33.3%	19.4%	52.7%
2000 - 2004	37.7%	21.1%	58.8%
2005	39.2%	19.8%	59.0%
2006	41.1%	19.9%	61.0%
2007	42.8%	19.6%	62.3%
2008	44.1%	20.6%	64.7%

* Para 1990: Coeficiente total=38.4%; Importaciones = 26.3%; Exportaciones = 12.1%
Fuente: Elaboración propia con base en varias fuentes oficiales.

Bajo estas circunstancias, la situación del comercio exterior del país, con todo y la reforma comercial y los numerosos tratados bilaterales que ha firmado, sigue dependiendo fundamentalmente del mercado de los Estados Unidos y el MCCA, con una proporción similar a la que ambos representaban al inicio de la reforma en materia de exportaciones, es decir, alrededor de las cuatro quintas partes de las ventas totales.

Las elaboraciones hechas en las instancias gubernamentales sobre las implicaciones de la apertura vis a vis los resultados observados, solo dejan entrever que no todos los elementos estaban consistentemente amarrados para ampliar efectivamente las fronteras comerciales en términos de mercados y productos, para que las exportaciones se convirtieran efectivamente en un factor de desarrollo importante.

Como lo sostuvo el Banco Mundial cuando estaba a las puertas de suscribirse el TLC con Estados Unidos, la política comercial no es el único determinante de los flujos del comercio o del crecimiento económico. En los hechos hay obstáculos importantes que limitan el crecimiento de las exportaciones y la diversificación comercial en las naciones centroamericanas, incluyendo una infraestructura deficiente, insuficiencias en la preparación de la fuerza de trabajo, inflexibilidades en la normatividad de ciertos sectores, barreras comerciales en algunos mercados, deficiencias en

Cuadro Nº 10
El Salvador: Estructura económica de las importaciones

Concepto	1990	1995	2000	2005	2008
BIENES DE CONSUMO	**31.6%**	**24.1%**	**24.7%**	**31.9%**	**30.5%**
No duraderos	28.6%	19.8%	21.1%	27.0%	25.8%
Duraderos	3.0%	4.4%	3.6%	4.9%	4.7%
BIENES INTERMEDIOS	**49.8%**	**36.4%**	**32.6%**	**35.0%**	**42.6%**
Industria manufacturera	38.5%	27.2%	24.9%	27.5%	34.3%
Petróleo	9.6%	2.9%	4.3%	4.0%	6.5%
Agropecuario	4.6%	3.3%	2.0%	2.2%	2.5%
Fertilizantes	2.4%	1.0%	0.6%	1.0%	1.1%
Construcción	6.2%	5.4%	3.9%	4.5%	5.4%
Otros	0.5%	0.8%	1.8%	0.9%	0.5%
BIENES DE CAPITAL	**18.6%**	**25.3%**	**19.4%**	**15.1%**	**13.8%**
Industria manufacturera	5.6%	6.6%	4.6%	4.3%	4.7%
Transporte y Comunicaciones	8.1%	12.4%	8.3%	6.3%	4.9%
Agropecuario	0.7%	0.4%	0.2%	0.2%	0.2%
Construcción	0.7%	1.4%	0.8%	0.9%	1.0%
Otros	3.5%	4.6%	5.4%	3.4%	3.0%
MAQUILA	**N.D**	**14.2%**	**23.3%**	**18.0%**	**13.1%**
TOTAL	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**	**100%**

Fuente: BCR.

algunos temas de gobernabilidad (corrupción, ineficiencias en las aduanas e insuficiencias en las áreas macro-fiscales y de mercados financieros)[136].

Acevedo y Romano, combinando la política comercial y el crecimiento, lo ponen en términos similares cuando aseveran que "la política comercial, combinada con la acumulación de capital humano y un marco adecuado de factores institucionales, constituye una precondición necesaria para el despegue económico y para que un país pueda generar y mantener ventajas comparativas en un mundo crecientemente globalizado y cada día más competitivo"[137].

A la luz de estas consideraciones, resulta explicable el magro desempeño que muestra el sector exportador. Después de casi veinte años de iniciada la apertura y de aquella euforia en torno al bilateralismo que eventualmente vino a sellar la política

136 Ibíd.
137 Acevedo, Carlos y Romano, Luis. Economía, Desastre y Desarrollo Sostenible. Pág. 12. 2001

comercial, ese desempeño constituye la mejor evidencia de que el grado de preparación del país para incursionar en el mercado global, con algún grado de éxito, no estaba en sus condiciones óptimas en aquellos momentos, como tampoco lo está hoy en día.

Y si se parte de que la apertura significaba, en buenas cuentas, abolir el proteccionismo que había regido el MCCA —lo que su vez suponía que el mercado regional perdería progresivamente importancia— la conclusión es que tampoco en este caso han funcionado las hipótesis que acompañaron la reforma comercial, al menos no en la magnitud que se esperaba.

Hacia 1990 el mercado de los Estados Unidos y el de Centroamérica absorbían en conjunto el 80% de las exportaciones totales. Este grado de concentración no ha variado significativamente pero sí su estructura. El cuadro Nº 11 muestra que si bien estos dos segmentos siguen absorbiendo casi la misma proporción y Estados Unidos continúa siendo el más importante, es el MCCA el que ha marcado la diferencia en cuanto a la distribución de cuotas de mercado.

En efecto —considerando el período 2000-2008, o sea incluyendo, un año previo a la dolarización— mientras la participación de las ventas al MCCA dentro del total, aumentó de 25.1% a 35.8%, las destinadas a EUA descendieron del 65.3% al 48%. En el mismo lapso, las correspondientes a la Unión Europea pasaron de 5.2% al 7% y las destinadas al resto del mundo de 4.5% a 9.2%.

Estas últimas cifras sugieren algún mérito para los tratados bilaterales distintos del DR-CAFTA, pero en el caso de la UE no queda claro el impacto de la apertura comercial, a pesar de la fuerte caída que ha experimentado el dólar americano frente al euro, que en otras circunstancias debería haber favorecido la competitividad vía tipo de cambio. Por el contrario, hay que hacer notar la sensible reducción que experimentaron, en términos absolutos, las exportaciones a ese mercado en 200l, manteniéndose prácticamente en el mismo nivel en los dos años siguientes.

No obstante, a partir de 2004 las ventas a Europa han aumentado en más del 300%, pero su participación relativa respecto a otros destinos no ha cambiado de manera consecuente. Es más, alrededor de la tercera parte de las ventas a la UE se concentra en un solo producto (el atún) que procesa y exporta una sola empresa que en el marco del SGP Plus entra libre de gravamen a toda la comunidad. Como se sabe, estos beneficios estuvieron a punto de perderse debido a la exigencia de la UE de que se aprobaran dos instrumentos de la OIT (Convenio (87) sobre Libertad Sindical y Protección de los Derechos de Sindicación y Convenio (98) sobre el Derecho de Sindicación y Negociación Colectiva que datan respectivamente de 1948 y 1949).

Cuadro Nº 11
El Salvador: Estructura de las exportaciones por destino geográfico 2000-2008

Año	Centroamérica	Estados Unidos	Unión Europea	Resto del mundo
2000	25.1%	65.3%	5.2%	5.4%
2001	25.2%	65.4%	2.8%	6.6%
2002	24.7%	67.0%	2.6%	5.7%
2003	23.8%	67.6%	2.5%	6.1%
2004	24.9%	65.2%	3.4%	6.5%
2005	27.0%	53.7%	5.1%	14.2%
2006	27.8%	53.4%	5.8%	12.9%
2007	33.7%	50.9%	6.3%	9.1%
2008	35.8%	48.0%	7.0%	9.2%

Fuente: Elaboración propia con datos del BCR y de SIECA.

En un aspecto que dice mucho de la capacidad de los países de producir en función de los mercados externos, El Salvador no sale bien calificado cuando se compara con el resto de Centroamérica. En este sentido, no deja de ser una paradoja que el país que lideró la apertura comercial en la región, hoy resulte uno de los más rezagados en cuanto a la participación de las ventas al exterior, con respecto al PIB,

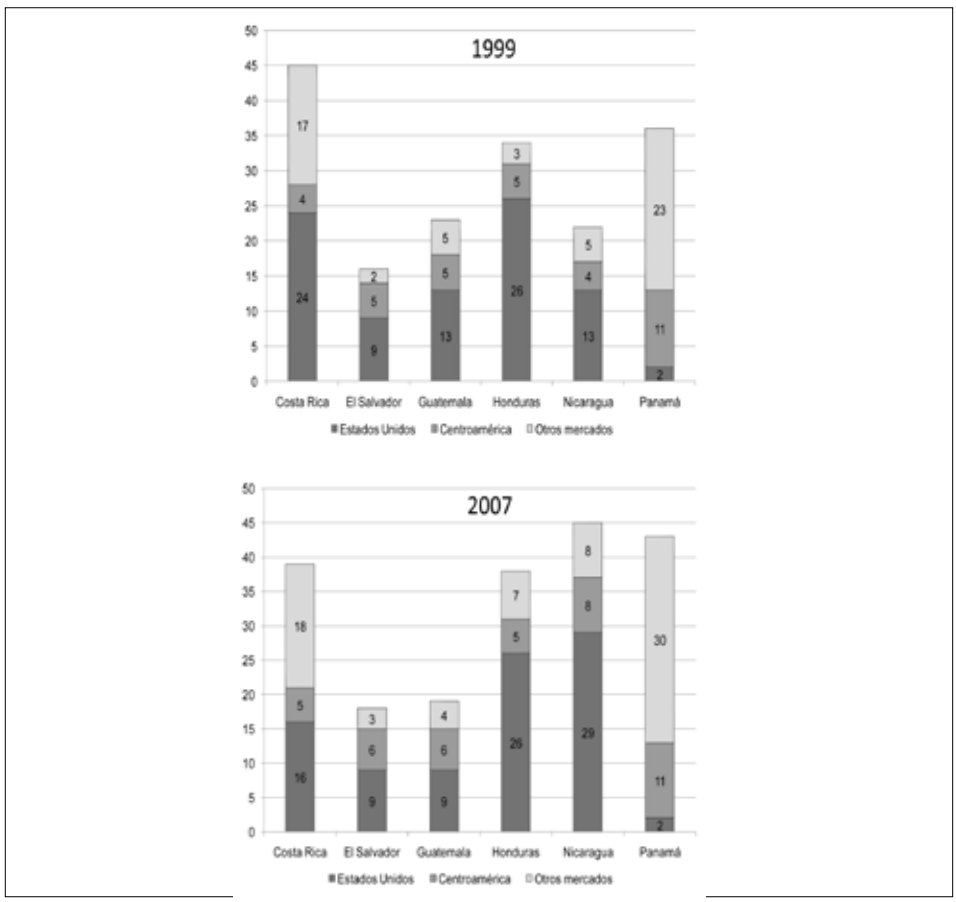
El gráfico Nº 2, construido sobre una base uniforme en cuanto al destino de las exportaciones, muestra que de 1999 a 2007 el país más exitoso ha sido Nicaragua cuyo coeficiente respecto al PIB subió en ese período en 22 puntos porcentuales, en tanto que El Salvador bajó 3; Honduras ganó 10 y Panamá 7. Por el contrario, Costa Rica y Guatemala bajaron en 5 y 4 puntos respectivamente.

Si la atención se fija en el principal mercado para los seis países, es decir Estados Unidos, se observa que nuevamente sobresale Nicaragua, cuyas exportaciones tendieron a concentrase más en ese mercado; contrario a lo ocurrido en Panamá, que expandió sus ventas mayormente en otros países, manteniendo el mismo coeficiente con Centroamérica. En el caso de Costa Rica, El Salvador y Guatemala, se registra igualmente una reducción relativa en las ventas a EUA y, en paralelo, un mayor dinamismo en las exportaciones al MCCA. Honduras, en cambio, mantuvo inalterada la importancia del mercado estadounidense y del centroamericano, pero registró un alza en las ventas destinadas a otros países.

Considerando los coeficientes acumulados, Nicaragua y Panamá se situaron en la primera y segunda posición y El Salvador y Guatemala en el último y penúltimo peldaño, mientras Costa Rica y Honduras compartieron posiciones intermedias.

En términos generales, podría convalidarse, entonces, la apreciación que insistentemente se ha planteado en este trabajo sobre el resultado poco halagüeño que ha tenido El Salvador en transformar su estructura productiva en función de las exportaciones.

Gráfico Nº 2
Centroamérica: Variación de exportaciones por mercados principales
(Porcentaje del PIB)



E. A manera de recapitulación

La nueva economía, donde la apertura comercial se erigió como una de sus expresiones más visibles, quedó delineada con los pasos iniciales del primer gobierno de ARENA. La reducción arancelaria continuó profundizándose de manera unilateral en el segundo de sus gobiernos, pero a partir de entonces, el país abrió más su economía mediante la suscripción de varios tratados bilaterales, que alcanzaron su máxima

expresión con el DR-CAFTA. Puede hablarse, entonces, de una cierta consistencia en el proceso de apertura comercial, aunque los resultados logrados hasta la fecha no hayan sido los esperados.

Sin desconocer que la apertura ha sido acompañada de algunos esfuerzos institucionales e instrumentales para estimular las exportaciones, hay que señalar que ante el excesivo énfasis que se puso en el desmantelamiento de la protección arancelaria —bajo la premisa optimista que ese mero hecho iba a potenciar un traslado de recursos de los bienes no transables a aquellos que son objeto de comercio internacional— no se le dio suficiente consideración a la necesidad de adoptar medidas de apoyo directo a las exportaciones, como las que se pusieron en práctica en la mayoría de países del sudeste asiático, especialmente al principio de la apertura.

French-Davis, al referirse a la experiencia de Corea del Sur, Taiwán y otras economías de Asia Oriental, nos recuerda que su transición hacia un modelo de industrialización se basó, en gran medida, en el desarrollo ya alcanzado de destrezas y capacidades industriales. No hubo un intento de borrón y cuenta nueva, pero la estrategia seguida fue la de otorgar incentivos parejos a las exportaciones y a la producción para el mercado interno dentro de una misma industria, aunque estos fueran bastante distintos y cambiantes en el tiempo para industrias o sectores diferentes[138].

En un marco más general, puede decirse que la pretensión de ampliar y diversificar la base exportadora, manteniendo inmóvil la política macro, no lleva a ninguna parte. Al respecto, el mismo autor sostiene que desde el punto de vista productivo, unas políticas macroeconómicas eficientes deben contribuir a utilizar los factores productivos; es decir, a elevar la eficiencia del trabajo y del capital de manera sostenible, como forma de estimular la formación de capital y aumentar la productividad, alentando mejoras en la calidad de los factores y en la eficiencia[139]. Pero ¿cómo se logra esto?

En el caso salvadoreño, sin duda, el fundamentalismo en torno a las virtudes absolutas del libre comercio tuvo una enorme gravitación hasta en la conceptualización del esquema de incentivos "neutrales" que requería la construcción de esa base exportadora sólida en el marco del nuevo modelo. Es más, podría aventurarse el juicio de que las decisiones de política respondieron más a un intento de sumarse a los que desacreditaron el modelo de sustitución de importaciones, que a una genuina convicción de que los dos esquemas, no eran mutuamente excluyentes, como lo confirma la evidencia empírica con el auge que tomó el MCCA después de la apertura.

138 Op. Cit. Pág. 159.
139 Ibíd., Pág. 49.

Ciertamente El Salvador, como también lo han hecho los otros miembros del MCCA, dio algunos pasos en la dirección deseada, donde destaca el tratamiento de las industrias ubicadas en zonas francas y recintos fiscales (Robles-Cordero y Rodríguez-Clare, 2002), la aprobación de una ley especial para la reactivación de las exportaciones y estímulos para promover la inversión extranjera. La creación del CENTREX tampoco ha sido una medida irrelevante.

Pero a juzgar por las posiciones asumidas por la Asociación Salvadoreña de Industriales (ASI) y la Corporación de Exportadores, lo más apreciado por los empresarios que se dedican al comercio de exportación es la figura "draw back", equivalente al 6% del valor FOB de las exportaciones no tradicionales a países fuera del área centroamericana. Esta devolución, aunque no implica un gran beneficio para el sector —en parte porque no favorece a muchos exportadores— ambas gremiales la consideran sumamente relevante, independientemente de los atrasos en que incurre el Ministerio de Hacienda para que la operación se materialice y la espada de Damocles que constantemente amenaza por la aplicación de la normativa de la OMC[140].

Una de las últimas disposiciones orientadas a fortalecer la economía exportadora del país fue la aprobación de la Ley de Servicios Integrales, cuyo propósito fundamental fue crear las condiciones para el desarrollo de una infraestructura de apoyo a la inversión extranjera y fortalecer la base productiva para la exportación de bienes y servicios.

De alguna manera, este tipo de disposiciones recuerdan lo que reconocidos especialistas consideran vital para la construcción y desarrollo de una base exportadora, particularmente en el sector manufacturero.

Acevedo (2000), al comentar el conjunto de incentivos que se han puesto en práctica para estimular las exportaciones, hace una valoración positiva de los mismos a la luz de la apertura de la economía, reflejados en la tendencia claramente creciente que evidencian las importaciones. Sin embargo, como otros analistas, sostiene que sus efectos han sido más bien modestos en cuanto al fortalecimiento de las exportaciones y la generación de divisas para financiar el dinamismo de toda la economía en el largo plazo.

No obstante, cuando se analizan esos resultados, poca mención se hace a la política cambiaria, que al menos en los primeros planteamientos de FUSADES, los del Consenso de Washington, y de acuerdo con la experiencia de los países del

140 Durante 2007, el gobierno de la República realizó gestiones con éxito para que el país pudiera mantener hasta 2012 el "drawback", que, según información procesada por COEXPORT, significa un reintegro a los exportadores por una cifra anual un poco superior a US$20 millones, en promedio.

sudeste asiático, siempre ha sido un tema central. La permanente presión de los Estados Unidos y de la Unión Europea para que China reevalúe su moneda, sin duda constituye un ejemplo contundente, solo que a la inversa, del significado del tipo de cambio en el comercio mundial.

En un aspecto más general, no hay que perder de vista lo esencial. Stiglitz (2002) ha sostenido que "cuando la liberalización comercial —la reducción de aranceles y la eliminación de otras trabas al comercio— se hace bien y al ritmo adecuado, de modo que se creen nuevos empleos a medida que se destruyen empleos ineficientes, se pueden lograr significativas ganancias de eficiencia".

El problema, según el mismo autor, es que muchas de esas políticas se convirtieron en objetivos per se, más que en medios para el crecimiento equitativo y sostenible. De esa manera, las políticas orientadas a desmantelar el proteccionismo fueron demasiado lejos y rápido y excluyeron otras políticas que eran necesarias[141].

Más allá de cualquier controversia sobre la falsa dicotomía entre esos dos esquemas (sustitución de importaciones versus promoción de exportaciones) hay al menos tres hechos que no se pueden obviar en el caso salvadoreño: 1) la clara tendencia hacia la tercerización de la economía; 2) el dinamismo mayor que han mostrado las importaciones frente a las exportaciones, no solo en términos de su propia dinámica, sino también con respecto al PIB y 3) el mejor desempeño que en materia de exportaciones ha tenido en general el resto de países centroamericanos.

Naturalmente, cada uno de estos fenómenos tiene sus propias explicaciones. Aún más, en el caso de los primeros, algunas de esas explicaciones se mezclan y se potencian, creando un escenario complejo donde a veces se torna difícil diferenciar la causa y el efecto.

La tercerización de la economía, por ejemplo, es a la vez causa y efecto del debilitamiento progresivo del tejido productivo, fenómeno que resultó potenciado por la misma apertura de la economía, la virtualmente ilimitada capacidad del país para importar en cuenta corriente como producto de las remesas familiares y la sobrevaluación cambiaria en términos reales, provocada precisamente por los cuantiosos recursos que recibe el país por ese concepto. Cáceres y Saca (2005) han encontrado una suerte de círculo vicioso entre la tercerización de la economía, las remesas familiares, el incremento constante de las importaciones y el pobre desempeño de las exportaciones. En toda su tesis está presente el llamado "mal holandés", que ha sido mencionado varias veces en este trabajo.

141 Stiglitz, Joseph E. Op. Cit. Pág. 89.

Bajo esas condiciones, importar se ha hecho mucho más rentable que producir internamente y el creciente coeficiente importaciones/PIB es una expresión clara de ese fenómeno, aunque de por medio estén las distorsiones que generan, principalmente, las compras del petróleo y sus derivados.

El hecho de que la economía esté dolarizada, también conspira en contra de un mayor equilibrio de las relaciones comerciales. El dólar puede devaluarse frente a las principales monedas de reserva, por ejemplo el euro y el yen, pero El Salvador dudosamente puede beneficiarse de ese fenómeno mientras su productividad no aumente más que la de sus principales competidores en la Unión Europea y Japón, que ya es decir mucho. Esto, suponiendo que tuviéramos una oferta exportable diversificada, una demanda potencial por nuestros productos y otros elementos que determinan los grados de competitividad de las naciones.

La experiencia de países vecinos también es aleccionadora. Los esfuerzos que hizo El Salvador para fomentar la industria de maquila nada tienen que ver con la tarea que significa construir una plataforma exportadora de alto valor agregado como la que ha llegado a desarrollar Costa Rica. El clima de negocios, la educación, la solidez de sus instituciones y la estabilidad política en ese país, sin duda han sido determinantes para crear esa base y para que las ventas al exterior ronden el 30% del PIB (2007), siendo, después de Chile, el país que exhibe el coeficiente de exportaciones per cápita más alto de América Latina, según la CEPAL.

Honduras, incluso, con un PIB que sólo representa el 60% del salvadoreño, ha sido más exitosa que El Salvador en materia de exportaciones. Ciertamente, la maquila ocupa en ese país un lugar más importante que en El Salvador, pero no puede desconocerse que tiene una base exportadora relativamente más fuerte y diversificada en términos de productos y mercados. En 2007, por ejemplo, las exportaciones totales representaron el 45% del PIB hondureño (21% en El Salvador) y superaron a las exportaciones salvadoreñas en 40%, cuando en 1990 la relación era de 1.9% a favor de nuestro país.

En este marco de contradicciones, tareas inconclusas e intentos fallidos, la conclusión que se extrae es que como país, después de veinte años, no hemos podido concebir y desarrollar una estrategia clara en materia de exportaciones, independientemente de que hayamos seguido la receta del desmantelamiento del proteccionismo y otras medidas que fueron parte del modelo que planteó FUSADES a mediados de los ochenta.

Cómo se puede retomar la idea y la práctica de un sector exportador fuerte que articule mejor la dotación de recursos del país, y esto a la vez contribuya a la sustitución eficiente de importaciones, es la gran interrogante. Acaso la vocación del

país no ha sido totalmente descubierta, pero las herramientas para lograrlo también están por definirse.

A juzgar por el desempeño del sector exportador, aun antes de la crisis financiera y económica global, estas interrogantes siguen siendo válidas y este trabajo intenta dar unas respuestas.

CAPÍTULO VII

Reforma tributaria

A. Ejercicios previos

Entre los desafíos más importantes que planteaba el modelo económico que formalmente adoptó el primer gobierno de ARENA, estaba el de adaptar la política tributaria a una realidad contrastante. Por un lado, la apertura de la economía implicaba moderar las cargas impositivas al comercio exterior; por otro, se requería diseñar un régimen tributario neutral para estimular las actividades productivas bajo las reglas de mercado. Esto, sin obviar el hecho que El Salvador ocupaba los últimos lugares en América Latina por su bajo coeficiente de tributación y por el poco significado que tenía la inversión pública en el campo social.

Frente a ello, el nuevo gobierno tenía a su favor el apoyo del sector empresarial, especialmente sí, como se concebía la participación del Estado en la "nueva economía", los agentes privados tenían mucho que ganar. Atrás habían quedado las posiciones bastante radicales que durante el gobierno del Presidente Duarte bloquearon todo intento de allegar mayores recursos al erario nacional, aun cuando las necesidades fiscales tuvieran en el conflicto armado una mayor justificación.

Es preciso señalar, sin embargo, que cuando aún era presidente de la República el ingeniero Duarte, FUSADES mantenía dentro de su agenda prioritaria de trabajo el tema fiscal. Las posibles opciones para ordenar la casa iban desde aquellas que se implementaron años después, como la introducción del IVA y la venta de activos (en el marco de la privatización), hasta algunas que parecían ir contra la misma lógica económica, como la utilización de la devaluación como medio de allegar mayores recursos al fisco[142].

142 En el término de un año, FUSADES elaboró tres documentos al rededor del tema fiscal, sobre una base coherente: 1) Opciones para financiar el déficit fiscal de 1987 (noviembre 1986); 2) Análisis crítico de la política fiscal (diciembre 1986) y 3) Bases para un nuevo modelo tributario (octubre 1987). Más tarde (1988) elaboró un estudio exploratorio para la introducción del IVA.

Echando una mirada al pasado, hoy todos esos esfuerzos pueden considerarse como un intento de construir progresivamente un marco de políticas coherentes, que empezó a tomar cuerpo en un documento de alcances bastante ambiciosos —para la época— y que en lo concerniente al tema tributario, sostenía lo siguiente:

"En procura de crear un régimen impositivo al servicio del desarrollo del país y sin debilitar las fuentes de ingreso que requiere el gobierno y las entidades públicas para sus proyectos de inversión y el suministro de servicios básicos dentro de un sistema de economía de mercado la reestructuración de la economía del país hace imprescindible una revisión integral del sistema tributario[143].

"La revisión comenzará por una simplificación impositiva y una reducción del número de tributos. En principio, el régimen tributario del país se basará en los siguientes impuestos: Renta, Patrimonio, Comercio Exterior y Ventas. En cuanto al Comercio Exterior se eliminará el impuesto a las exportaciones, sustituyéndose por un impuesto a la renta; en cuanto a las ventas, se sustituirá el actual impuesto de timbre por uno tipo de valor agregado.

"En general y como norma, la revisión del sistema tributario, en cuanto a tasas y cobertura, se orientará a promover el ahorro y la inversión privados, eliminando o reduciendo todos aquellos tributos que reducen el potencial de capitalización del país, como por ejemplo, el impuesto al patrimonio neto de las empresas. Asimismo, en el caso del impuesto sobre la renta deberá reducirse los tramos y las tasas marginales"[144].

Como lo demuestran los hechos, buena parte, si no toda la reforma tributaria emprendida durante la primera administración de ARENA, tuvo en estas ideas pioneras un asidero bastante importante, en particular porque procedían, con bastante anticipación, del llamado tanque de pensamiento del sector privado.

El interés que mostró FUSADES en torno al IVA es particularmente sugerente, porque, en muchos sentidos, implicaba alterar la estructura impositiva que se había venido construyendo por muchos años y que cobró especial significado bajo el modelo de sustitución de importaciones.

---

143 N. del A. Hemos dicho que en un principio en FUSADES se hablaba de "Economía social de mercado" como una forma de vender un modelo que se saliera de la tradición latinoamericana y que, como ha quedado planteado, se inspiraba grandemente en el modelo alemán. Sin embargo, al interior de la Comisión del Departamento de Estudios Económicos, había personajes a quienes literalmente les causaba urticaria el solo escuchar la palabra "social" dentro de la nueva economía. Veinte años después sigo atribuyendo este tipo de reacciones a un oscurantismo extremo —aunque probablemente justificado por la misma situación que vivía el país en esa época— pero que también desde mi particular punto de vista constituyeron la simiente, aunque parezca increíble, del rumbo que tomaría la política económica durante las cuatro administraciones de ARENA.

144 FUSADES-DEES. Bases para un programa de estabilización y ajuste estructural (Documento de circulación restringida) julio de 1998. La idea de eliminar el impuesto al patrimonio fue retomada en el estudio de Harberger de 1989.

En este marco, el énfasis de la política tributaria recaía fuertemente en el impuesto sobre la renta, en los gravámenes a las importaciones procedentes de terceros países y a las exportaciones de productos no tradicionales. Siendo un impuesto de base ancha y de fácil recaudación y además neutral en cuanto a las decisiones de inversión, el IVA resultaba atractivo hasta para los empresarios. De hecho, a esta iniciativa se sumó institucionalmente la ANEP.

Los antecedentes reseñados son relevantes para poner en perspectiva la importancia determinante que tuvo el posicionamiento del sector privado ante un tema complejo, como el tributario. Sin embargo, aquí podría encontrarse parte de las raíces de los problemas que en la actualidad está viviendo el país en el campo fiscal, pues la estructura impositiva, aunada desde luego a las diferentes formas de defraudación y el poco celo por la administración racional de los recursos públicos, han llevado después de veinte años, a una situación realmente crítica.

B. Pasos en firme

Las primeras aproximaciones del sector privado al tema tributario en el marco de la reforma económica, adquirieron nuevas dimensiones con la contratación del doctor Arnold Harberger que, como ya se ha expuesto, fue acompañado de especialistas en diferentes áreas.

Los éxitos que ya por esa época estaba cosechando Chile con su reforma económica eran la credencial que acreditaba a los "Chicago Boys" —liderados por su mentor— para formular propuestas concretas adaptables al medio salvadoreño en diferentes campos, incluyendo el tributario; en este caso con el propósito de adaptar el sistema impositivo a las exigencias de una economía de libre mercado y abierta al comercio internacional.

Bajo esa perspectiva, el primer estudio integral sobre el tema tributario (1988) planteaba lo siguiente:

"La reforma tributaria apunta a gravar exclusivamente los flujos de ingresos (rentas, medidas a través de las transacciones); a producir en su primer año de aplicación una recaudación adicional del orden de los 400 millones de colones; a evitar la doble tributación, iniciando el proceso durante el primer año; a reducir la progresividad del sistema y disminuir el número de tramos en el impuesto de las personas y aplicar una sola tasa a las empresas independiente de su nivel de utilidades; a la aplicación generalizada del impuesto de timbres, como etapa previa a la implantación del impuesto al valor agregado; a la eliminación de las franquicias tributarias (excepto timbres a las exportaciones) y arancelarias (excepto para las importaciones)".

Obsérvese que en la anterior elaboración, ya aparece explícitamente planteada la necesidad de reducir la progresividad del sistema, lo que es otra forma de decir que había que tornarlo regresivo. Sin duda, la diferencia la haría el IVA, que tiene precisamente la característica de regresividad, aunque resulte de más fácil recaudación.

Además, la reforma tributaria pretendía eliminar el impuesto patrimonial en un período de alrededor de 3 años y, en general, se aplicaría a todas las personas naturales y jurídicas sin distinción. El concepto del tratamiento tributario parejo se consideraba, en todo caso, fundamental para eliminar privilegios y evitar distorsiones en la asignación de recursos. En este marco, se consideraba que "el nuevo sistema tributario" debía gravitar esencialmente alrededor de tres ideas básicas: 1) ser simple, 2) ayudar a una eficiente asignación social de recursos productivos y ser equitativo y, 3) dotar al Estado de los recursos necesarios para financiar sus gastos[145].

Obviamente, una propuesta en el campo tributario debería tomar en cuenta un espectro más amplio de las finanzas públicas. Consecuentemente, y aunque ese no era el objetivo del estudio comentado, ya se hacía cargo de ciertas restricciones y problemas muy concretos, bajo los cuales funcionaba la hacienda pública desde el lado de los ingresos y el financiamiento del déficit. Al respecto, sostenía:

"En el caso de la República de El Salvador ha sido unánime el diagnóstico de la restricción dominante: El desequilibrio del sector fiscal y público, el cual alcanza cifras del orden del 3% del PGB, antes de ayuda externa […] Sin embargo, si a lo anterior se suma una sobreestimación de ingresos del orden de US$129 millones, la presión adicional es de 2.4% del PIB salvadoreño. Las órdenes de magnitud son, en general, compartidas y es evidente que el desequilibrio fiscal es una seria limitación al proceso de apertura de la economía"[146].

Dentro de una aproximación más amplia, el mismo estudio hacía referencia a los requerimientos de la apertura comercial, en términos de política arancelaria, cambiaria, tributaria, de precios, de los mercados de capital y laboral, entre otras razones, para garantizar mayores opciones en cuanto a la asignación de recursos y de precios de los productos e insumos, que surgirían como consecuencia de las fuerzas competitivas del mercado.

En retrospectiva, hoy puede decirse con mucha propiedad que gran parte de la primera etapa de la reforma en el campo tributario se inspiró en ese documento, aunque la eliminación del impuesto a las exportaciones de café, acaso por su relevancia en la recaudación tributaria total, no apareciera todavía planteada de manera

145 Aninat, Méndez y Asociados, "Proposición de Reforma Tributaria para El Salvador (Cap. 2, pág. 17 y 19).
146 Op. Cit. Pág. 9.

explícita. Pero sin duda, el tratamiento del impuesto sobre la renta, la referencia explícita a la sustitución del impuesto del timbre por el IVA y la eliminación del impuesto al patrimonio, sí marcaron desde el principio la orientación que debería seguir el proceso. En todo caso, este tenía como hilo conductor el estímulo a la inversión y la reducción de costos en la producción de bienes para la exportación.

Sin embargo, un estudio relativamente reciente de FUSADES (2007), al aludir a un aumento en la recaudación tributaria (de 9.1% del PIB a 11.2% de 1990 a 1995), señala:

"Esta fase coincide con el proyecto MOST (Modernization of Salvadorean Taxation o Modernización del Sistema Impositivo Salvadoreño) financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)[…]Fue en este período que se hicieron las reformas fundamentales a la estructura tributaria de El Salvador. Fue en este período también que se eliminó el impuesto al patrimonio, el impuesto de timbres fiscales; al mismo tiempo que se introdujo el Impuesto al Valor Agregado, se simplificó el Impuesto sobre la Renta a personas naturales y jurídicas y se modificó la estructura arancelaria del país de cara a un proceso de apertura externa, junto con reformas al sistema de aduanas"[147].

Lo anterior hace referencia a dos etapas claramente definidas: una de formulación y otra de implementación, independiente de que en la práctica hayan habido algunas diferencias entre la propuesta original y la que efectivamente se puso en ejecución. El hecho relevante es que ambas se cimentaron sobre los mismos propósitos y se asentaron sobre las mismas bases.

En ese aspecto, el primer beneficio que puede atribuirse a la reforma, es haber eliminado la enorme dispersión que había en las tasas y los impuestos, esquema que, además de ser ineficiente como generador de ingresos, resultaba administrativamente compendioso. En su momento, se llegó a identificar más de sesenta rubros entre impuestos y tasas, algunos de los cuales rendían menos recursos que los que se comprometían en su administración.

Rivera Campos (2000) lo plantea en los siguientes términos: "La reforma fiscal se aprobó en forma asimétrica […] Un logro importante fue la simplificación de la estructura tributaria reduciendo la diversidad de impuestos de antes de los noventa a solo tres tributos: IVA, renta y aranceles"[148]. Pleitez (2001) coincide en que uno de los elementos importantes de la reforma tributaria de los noventa fue la sim-

147 Trigueros Argüello, Álvaro, "Respondiendo a los desafíos fiscales en El Salvador", pág. 5, en FUSADES-DEES, 1997.
148 Rivera Campos, Roberto "La Economía Salvadoreña al final del siglo: desafíos para el futuro", pag. 59.FLACSO, EL Salvador, 2000.

plificación de los impuestos, y, además, el aumento de la eficiencia. Sin embargo, este último autor sugiere que esos aspectos tuvieron preeminencia sobre la equidad y la justicia distributiva[149]. Esta visión surge ciertamente del mayor peso que adquirió la tributación indirecta con la introducción del IVA y la eliminación del impuesto al patrimonio y a las exportaciones de café.

Esto, de alguna manera, replicaba la experiencia de otros países donde también la simplificación tributaria cobró preeminencia con resultados auspiciosos en las recaudaciones y las decisiones de inversión. En realidad, por esa época, y como un arrastre de las tendencias en boga en los ochenta, se enfatizaba mucho la importancia de los bajos impuestos para favorecer el clima de negocios, pero también el esfuerzo realizado por los gobiernos para facilitar el cumplimiento tributario. Al efecto, de manera recurrente, también en este caso se traía a colación la experiencia de varios países asiáticos cuando ya en la etapa de rápido crecimiento, los impuestos indirectos constituían la principal fuente de los ingresos gubernamentales[150].

La tributación directa, donde el impuesto sobre la renta y al patrimonio constituyen, en teoría, los gravámenes más eficaces para lograr mayores niveles de equidad en la distribución del ingreso y en el soporte de la carga impositiva, eran considerados en varios de esos países como poco conducentes a esos propósitos, debido a su baja elasticidad dentro de una política redistributiva. Rabushka así lo sostiene en un ensayo sobre las experiencias de Singapur, Taiwán y Corea del Sur[151].

Aunque con el paso del tiempo se fueron erigiendo grandes barreras ideológicas en torno a la idoneidad de las reformas y más directamente contra el modelo neoliberal, hay países desarrollados y economías emergentes que, amparados sin duda en éxitos probados en materia de gestión económica, reivindican los impuestos bajos como un excelente expediente para ampliar el potencial de la economía de mercado y alcanzar logros que no se han registrado con el estado del bienestar. No obstante, la crisis financiera internacional, también en este caso, le está pasando la factura al repliegue de los Estados[152].

149 Pleitez, William. "Conferencia sobre política fiscal en El Salvador, en el período 1978-2001. Desafíos y perspectivas de la dolarización". IX Congreso Nacional de Economía. Colegio de Profesionales en Ciencias Económicas. San Salvador, agosto de 2001.

150 James, William; Naya, Seigji y Gerard Meier," Asian development, economic success and policy lessons". International Center for Economic Growth, 1987. Pág. 98

151 Op. Cit.

152 N del A. El documento de ANEP que sirvió de base para "IX Encuentro Nacional de la Empresa Privada" (2008) contiene una sección especial dedicada a reseñar la experiencia de tres continentes en materia de gestión económica, donde el tema fiscal aparece como una constante. Para contrastar lo allí planteado, véase Navarro Vicenc. Op. Cit, especialmente los capítulos 2 y 5.

Sin embargo, hay que destacar que detrás de esa simplificación había en el caso salvadoreño elementos de naturaleza estructural que no podían pasar inadvertidos. La reducción sustancial de la dispersión tributaria fue, por supuesto, relevante, pero la sustitución de ciertos tributos de bajo rendimiento y otros de difícil administración también resultó importante. Este es el caso del IVA que reemplazó al del timbre, con una tasa inicial del 10% que duplicó la que aplicaba a este último.

Este nuevo impuesto, de más fácil control y más eficaz en cuanto a su rendimiento, le cambió totalmente la estructura al sistema tributario nacional, aunque el gravamen derogado fue, en su momento, el más importante en términos de recaudación. Todavía en 1991 el timbre aportó el 32.3% del total de los ingresos tributarios, superando incluso la contribución de todos los impuestos directos durante el mismo año, o sea el 30.3%. (Lazo, 1996).

Con todo, para valorar el verdadero significado de la reforma tributaria dentro de la nueva economía, también es importante mencionar de manera explícita la eliminación del gravamen que recaía sobre las exportaciones de café, que ciertamente no iba —aun tratándose de un impuesto a un producto tradicional y de gran rendimiento fiscal— con la filosofía exportadora en que se fundamentaba el nuevo modelo. En 1991, último año de vigencia de dicho impuesto, este solo representó el 5% de los ingresos tributarios, pero en ciertos años (1977 y 1986) aportó alrededor del 36% de los mismos. Obviamente, las variaciones de precios en los mercados internacionales hacían que su rendimiento sufriera grandes fluctuaciones.

Al eliminar ese impuesto, se optó por incorporar las ganancias al que recae sobre la renta, en el que también se redujeron tramos y se cambiaron tasas. En adición, más adelante (1993) se eliminó el Impuesto sobre el Patrimonio, bajo el argumento de que igualmente su rendimiento era muy bajo y que constituía un desincentivo para el ahorro y, consecuentemente, para la inversión. La presión de la empresa privada fue en este último caso determinante, aunque muchos años después se vería un efecto colateral adverso, al menos desde el punto de vista fiscal, con la venta de los bancos a consorcios internacionales, sin que hubiera una provisión en el campo tributario para gravar, al menos, las ganancias de capital.

Tres años después, se incrementó en tres puntos porcentuales el IVA, dentro de una negociación política entre el gobierno y un partido minoritario —Partido Demócrata, liderado por el ex comandante guerrillero Joaquín Villalobos—, surgido como producto de la escisión que sufrió el FMLN. A pesar de la oposición de la empresa privada, ese aumento quedó sellado en el llamado Pacto de San Andrés, firmado el 8 de junio de 1995 entre ambas partes.

A partir de ese aumento en el IVA (1996), transcurrieron casi cinco años antes de que se modificara la cobertura del impuesto que inicialmente se estructuró bajo criterios que no estuvieron exentos de matices políticos (para excluir ciertos con-

sumos que afectaban a los sectores de más bajos ingresos), mezclados con una falta de comprensión de su funcionamiento de parte de algunos sectores.

Esta reforma tuvo lugar mediante decreto No. 877 del 13 de abril de 2000 que eliminó las exenciones a los granos básicos, frutas, verduras, leche fluida y en polvo y medicinas y, que, como era de esperarse, desencadenó reacciones adversas en agrupaciones sociales obviamente apoyadas por los principales opositores políticos del gobierno. Sin embargo, igualmente causó satisfacción en los productores de los mismos rubros, en la medida en que en adelante podían reclamar el crédito fiscal por los insumos utilizados en su proceso productivo, un beneficio que no comprendieron cuando se introdujo el gravamen, pues fueron los primeros en pedir que les eximiera del mismo.

Esta decisión favorecía naturalmente los intereses fiscales, pero, al mismo tiempo, eliminaba importantes distorsiones como consecuencia de la no aplicación del impuesto, criterio que para los defensores del purismo económico resultaba más importante que cualquier pretensión de los sectores afectados de que se les exonerara como consumidores finales[153].

La sustancia de la reforma tributaria salvadoreña se vio reforzada tiempo después, cuando se aprobó en noviembre de 2000 la Ley del Fondo de Conservación Vial (FOVIAL) que, como se verá más adelante, fue más que todo producto de una iniciativa de la empresa privada. Mediante esta ley se creó un impuesto de US$0.20 por cada galón de gasolina o diesel adquirido a nivel de detallista, con el fin exclusivo de garantizar el mantenimiento de la red vial[154].

Dada su propia forma de recaudación, este nuevo gravamen generó una corriente de recursos en aumento, aunque hasta 2007 no había superado el 4% de los ingresos tributarios. No obstante, es preciso recordar que simultáneamente con la creación del FOVIAL, se eliminó el subsidio al diesel que por muchos años se otorgó al sector transporte colectivo de pasajeros, en gran parte, por el mal uso que se hacía del mismo y por las filtraciones que ocasionaba en el sistema tributario.

Este último propósito se invalidó años después, cuando el gremio de transportistas, dentro de sus recurrentes presiones al gobierno, prácticamente acorraló la

153 Quedará también para el recorrido histórico los "reality shows" que han acompañado la forma de hacer política en el país, como el montado por el presidente Flores para hacer ese anuncio en un lugar rural distante de la ciudad capital. Y lo hizo con bombos y platillos y al aire libre-contaminado por el olor nauseabundo que emanaba de unas porquerizas cercanas y el molestoso coqueteo de millones de moscas que intentaban posarse en los rostros y otras zonas descubiertas de los invitados. El espectáculo resultó perfecto, pues el escenario se combinaba con el calor insoportable de un medio día del mes de marzo, a escasa distancia de las playas del departamento de La Paz.

154 El pago del impuesto por parte de los pescadores artesanales había sido declarado inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia en julio de 2005, pero se siguió aplicando. En plena campaña política, el candidato a la presidencia por ARENA retomó el tema y trascendió que la fracción del partido había introducido el 10 de diciembre de 2008, una enmienda a la ley del FOVIAL para la eliminación del gravamen, lo cual se concretó casi a finales del mismo mes.

administración Saca para volver al esquema de subsidios, argumentando el alto precio de los combustibles (lo cual era cierto), viéndose así compelida a imponer un tributo de US$0.10 por galón de combustible —de manera independiente al FOVIAL— para evitar el aumento del pasaje del transporte de pasajeros y, más tarde, a introducir un gravamen de US$0.04 para penalizar las llamadas internacionales (entrantes) con igual propósito.

El argumento del gobierno fue no afectar a los más pobres, pero con ello el Estado incurrió en el compromiso de otorgar un subsidio mensual al sector a razón de US$800 por bus y US$400 por microbús, disposición que estaría vigente hasta la finalización de la administración el 31 de mayo de 2009[155].

Dentro de la dinámica que ha experimentado la situación fiscal en los últimos años, donde los subsidios llegaron a comprometer en 2008 casi la cuarta parte de los ingresos tributarios, el tema del FOVIAL tiene otras connotaciones. En 2007, el gobierno impulsó y consiguió una reforma a la ley de creación de esa entidad, para que en su condición de autónoma pudiera contratar préstamos para apuntalar indirectamente los programas sociales, obviando de esa forma el voto calificado en la Asamblea que exige la Constitución de la República. Con igual propósito y en la misma fecha se modificó la Ley del Centro Nacional de Registros[156].

Anteriormente, se habían modificado —mediante el decreto No. 538 de diciembre de 2004— los impuestos al consumo de tabaco, bebidas alcohólicas e importación de armas, para darle sustento económico a la creación y funcionamiento del Fondo Solidario para la Salud (FOSALUD)[157]. Sobre el particular, puede destacarse que fue en la última administración de ARENA que se acudió a elevar impuestos a rubros que afectaban directamente grandes intereses empresariales —aunque por su propia naturaleza, los mismos se trasladaran a los consumidores— recordando que fue una medida similar, que no pasó del intento, lo que crispó las relaciones entre el gobierno de Duarte y los empresarios.

Si las ofertas de campaña del entonces candidato Saca (en el sentido de que en su administración no se elevarían los impuestos vigentes), se vieron invalidadas cuando la situación fiscal empezó a complicarse; fue la negativa del FMLN de no ratificar los préstamos ya contratados con organismos multilaterales para financiar

155 Estas transferencias (compensación como le dieron en llamar los involucrados) se fijaron cuando el precio del petróleo superó los US$147 por barril, o sea en julio de 2008. A la fecha en que se estaba redactando esta parte (noviembre) el precio había descendido a menos de la mitad, como consecuencia de la recesión mundial, pero el presidente no había dado indicios de revisar la medida.

156 Diario Oficial, Tomo No. 375. 25. San Salvador 12 de junio de 2007.

157 La forma de financiar el FOSALUD, aunque respaldada en la teoría convencional de la tributación —que alude a las externalidades negativas que provocan ciertos consumos o actividades— no fue del todo compartida por los grupos empresariales que veían afectados sus intereses. Evidentemente, éstos no tuvieron éxito en sus gestiones de detener la medida, aunque seguramente incidieron en el nivel definitivo que alcanzaron los distintos gravámenes.

programas sociales, lo que le complicó al presidente la gestión de las finanzas públicas. Al menos en parte.

Su compromiso de mantener los subsidios generalizados e impulsar programas nuevos de corte social —en un contexto de grandes restricciones fiscales— ya lo habían obligado a imponer gravámenes específicos que causaron rechazo en el sector privado, pero eso no fue suficiente. En el extremo se atrevió a optar por figuras poco convencionales, como los fideicomisos, para financiar algunos proyectos relacionados con la seguridad pública que lo hicieron caer en supuestas violaciones a la Constitución, como lo señalaron los mismos partidos de oposición[158].

En todo caso, probablemente la decisión más relevante, tanto por sus resultados como por el foco de atención, fue la reforma administrativa y legal de 2004. Nos consta que esta también fue objetada por algunos sectores y particularmente por el sistema financiero, que veía en las nuevas disposiciones un obstáculo para el desarrollo, según insistían, de un centro financiero internacional al estilo panameño. En este caso particular y por la forma en que se desenvolvieron los acontecimientos alrededor del sector bancario en los años siguientes, no es aventurado pensar que ya por esa época estuviera en la agenda de algunas entidades, su venta a consorcios internacionales. Si ello fue así, se podría asumir incluso que los portillos que se cerraron para la elusión con esa reforma, probablemente entraban en choque con las eventuales negociaciones en marcha, aunque esas filtraciones palidecieran ante las pingües ganancias que se derivaron, según trascendió, con dicha operación.

Lo planteado hasta este punto recoge los elementos esenciales de la reforma económica en materia tributaria. Empero, el sistema tributario actual también fue fortalecido en el camino por otros gravámenes que fueron reformados o introducidos como producto de las circunstancias, como el que se refiere a la industria turística.

Sin embargo, a finales de 2008, FUSADES —dentro de la "Estrategia económica social e institucional para el período 2009-2014"— planteó varias iniciativas en el campo tributario, entre las que destaca la introducción del impuesto predial y modificaciones al impuesto sobre la renta y los específicos. Esto se inscribe dentro del propósito más general de apuntalar las finanzas públicas, cuya sostenibilidad, en el largo plazo, ha sido cuestionada de manera reiterada.

158 N. del A. La actitud que desde la administración Flores venía manteniendo el FMLN en torno al endeudamiento, varió cuando en noviembre de 2008 comprometió sus votos para ratificar sendos préstamos del Banco Mundial y el BID, que en conjunto suman US$950 millones, de los cuales US$ 650 millones serían dedicados a cancelar la deuda bonificada contraída a raíz de los terremotos de 2001, que vencen en 2011. Este cambio de giro, según analistas políticos y formadores de opinión, fue producto de un cálculo político ante la posibilidad muy real—que ya en ese momento reflejaban las encuestas— de un triunfo de su candidato Funes y la responsabilidad que le correspondería de enfrentarse dos años después con el pago de una deuda multimillonaria en una situación fiscal sumamente crítica y en un momento en que la crisis financiera había empezado a causar grandes estragos en las economías desarrolladas.

No obstante, en el mismo estudio se sostiene que el sistema tributario de El Salvador, con relación a otros países, está mejor diseñado, por lo que se recomienda continuar con los esfuerzos de reducción de las filtraciones que produce la evasión y la elusión tributarias, así como la modernización del sistema en concordancia con las tendencias internacionales.

En el marco de estas consideraciones, sigue siendo un tema central el financiamiento de los programas públicos, especialmente por la pérdida progresiva de importancia de rubros que en el pasado fueron decisivos para el funcionamiento del Estado, como las donaciones, aunque circunstancialmente en este caso, el país se haya visto beneficiado con cuantiosos recursos (casi US$462 millones) provenientes de la Cuenta Reto del Milenio, proveídos por el gobierno de los Estados Unidos[159]. Los tiempos del endeudamiento fácil y poco oneroso, es otro aspecto que no puede ser ignorado.

En ambos aspectos el panorama es, hoy en día, más complicado. Por un lado, han surgido desde hace varios años, demandas nuevas —especialmente en África— que han cambiado las prioridades de los países donantes. Pero sin duda, lo más relevante es el complicado panorama que ha creado la crisis financiera internacional y la recesión económica, exacerbando un problema de finanzas públicas que fue el talón de Aquiles de la última administración de ARENA y que obviamente se trasladó al gobierno de Mauricio Funes, como un lastre muy pesado al cual probablemente estará atado el nuevo gobierno durante toda su administración.

C. Entorno a la carga tributaria

Hablar de bajos o altos niveles de tributación tiene poco sentido si no se cuenta con un referente que vaya más allá de los estándares internacionales en esta materia. Las comparaciones entre países son importantes, pero se relativizan cuando se pone en el centro del debate el papel del Estado en la economía, frente a temas como la distribución del ingreso, la pobreza estructural, las deficiencias en la provisión de servicios básicos, entre otros y, desde luego, la contribución del sector privado en las tareas del desarrollo nacional, más allá de su papel como productor de los bienes y servicios que se transan en el mercado.

El hecho objetivo es que el sistema tributario salvadoreño después de veinte años de reformas, sigue siendo señalado por los bajos rendimientos que genera en

159 Aunque El Salvador tuvo que competir con otros países de menor grado de desarrollo relativos y someterse estrictamente a los estándares requeridos para acceder a dichos recursos, hay versiones de analistas que sugieren que en la concreción de esta ayuda contribuyó mucho la lealtad que ha mantenido el país con Estados Unidos, en el caso de guerra en Iraq. El editorial de La Prensa Gráfica correspondiente al 30/12/08, al aludir al retiro del contingente salvadoreño —producto, no de una decisión unilateral sino del fin de la coalición aprobada por la ONU— señala lo siguiente: "Para nosotros, el formar parte de dicha coalición cada vez más reducida ha tenido ventajas muy significativas, y es de colegir que una de ellas fue el logro de la incorporación a los fondos de la Cuenta Reto del Milenio, que están financiando en gran medida el desarrollo de la zona norte, con el eje de la Carretera Longitudinal".

relación con tamaño de la economía, que no se compaginan con los grandes desafíos que tiene el país, principalmente en el campo social y que ineludiblemente caen dentro de la esfera de responsabilidades del Estado. A los bajos coeficientes de tributación, se agregan otras falencias en aspectos fundamentales como la equidad en el soporte de la carga tributaria y la neutralidad del sistema en su conjunto, muy echados de menos, no solo en El Salvador, sino en casi todo el mundo subdesarrollado.

Si la atención se centra en la tendencia que muestra la carga tributaria a partir de 1990, podría colegirse que en este aspecto el país ha mejorado, pero no se ha alejado de los últimos lugares que por largo tiempo ha ocupado en el ámbito latinoamericano. Un aumento de casi cuatro puntos porcentuales en el coeficiente de tributación en un sexenio no es un logro menor; el problema estriba en la consistencia y las razones que explican que ese comportamiento no sea lineal.

En efecto, el incremento señalado no fue producto de una tendencia sostenida y en concordancia con las modificaciones que desde el primer año se le imprimieron al sistema tributario. Antes bien, hasta 1995, donde para fines analíticos se ubica el límite temporal superior de la primera generación de reformas, la relación ingresos tributarios/PIB apenas llegó a 11.2%.(cuadro Nº 12). Esto, a pesar de que ese lapso también coincide con la etapa de más rápido crecimiento de la economía en las últimas dos décadas.

En esto último puede encontrarse uno de los problemas estructurales más claros del sistema tributario salvadoreño, porque ese fenómeno refleja una baja elasticidad en aquellos impuestos más relacionados con la actividad económica como la renta y el IVA, aunque ello también sea una expresión de un grave problema de gestión.

No obstante, tampoco hay que perder de vista que el mismo coeficiente ha estado siendo afectado por la progresiva pérdida de impulso de los impuestos a las importaciones, a medida que se reducía la protección arancelaria, lo mismo que el impacto que tuvo la eliminación del impuesto a las exportaciones de café (1992), el que se aplicaba a las donaciones y sucesiones (1993) y el del patrimonio (1994). Ciertamente, con esto se simplificó el sistema, pero se redujo sensiblemente su potencial recaudatorio. Particularmente relevante fue la supresión del gravamen que recaía sobre las exportaciones de café, que por sí solo aportó más del 15% a los ingresos tributarios contabilizados en 1991.

Aunque el incremento del IVA de 10% a 13% a partir de 1995 y el inicio de operaciones del FOVIAL en 2002 potenciaron las recaudaciones, todavía en 2004 el coeficiente de tributación apenas llegó al 11.5%, año que precisamente marca el punto de inflexión atribuible a la reforma administrativa y legal que entró en vigencia en 2005. Es a partir de este último año que la figura comienza a cambiar con un aumento en las recaudaciones equivalente al 2 dos puntos del PIB hasta el 2007.

Cuadro Nº 12:
El Salvador: Coeficiente de Tributación según impuesto
(Recaudaciones respecto al PIB corriente)[160]

Rubro	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Carga tributaria total	**9.1**	**11.2**	**10.2**	**10.5**	**10.6**	**11.5**	**11.5**	**12.5**	**13.3**	**13.4**	**13.0**
IVA (timbres)	2.8	4.9	5.4	5.9	5.9	6.1	6.0	6.5	7.0	6.8	6.6
Renta	º/2.4	3.2	3.3	3.1	3.2	3.3	3.4	3.9	4.2	4.6	4.5
Importaciones	1.3	2.1	1.1	1.1	1.1	1.2	1.1	1.1	1.1	1.0	0.8
Impuestos específicos	1.4	0.6	0.4	0.4	0.5	0.4	0.5	0.6	0.5	0.5	0.4
FOVIAL					0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3
Transferencia de propiedades	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Otros	1.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3

a/Incluye impuesto al Patrimonio

Fuente: Elaboración propia con datos del BCR.

Como producto de ello, el coeficiente subió en este último año al 13.4%, pero nuevamente descendió al 13% en 2008 a raíz de la caída observada en la recaudación del IVA y los impuestos a las importaciones, que en el caso específico del petróleo y derivados, tuvo una curva ascendente durante el 2007 y buena parte del año siguiente, para luego cambiar de tendencia conforme se alteraban hacia la baja los precios de dichos productos en el mercado internacional. La contracción del consumo de combustibles asociado con el menor ritmo de actividad económica y los elevados precios para el consumidor final, también repercutió en los ingresos generados por el FOVIAL.

Al margen de lo anterior, puede asegurarse, con toda propiedad, que el salto del coeficiente de tributación observado en los últimos años, es en mayor medida resultado del esfuerzo realizado para ampliar la base tributaria, llenar vacíos y mejorar la administración. Según información del Ministerio de Hacienda, el total de los impuestos adicionales recaudados por el gobierno, de 2005 a 2007 fue de US$1,221.7 millones, que representaron un incremento de 29.6%. De este aumento, el 26.3% tuvo origen en la renta y 20.1% en el IVA. A su vez, estas variaciones se explican en

160 Estas cifras pueden diferir de las presentadas por el Ministerio de Hacienda debido a que, desde 1994, el BCR presenta los montos netos de los ingresos tributarios, ajustados por las devoluciones de los impuestos sobre la Renta e IVA.

un 53% por los mayores impuestos pagados por los grandes contribuyentes, señal inequívoca de que en este segmento estaban las más importantes filtraciones en términos absolutos y relativos[161].

Con todo, el coeficiente de tributación sigue siendo el más bajo a nivel centroamericano, después de Guatemala. La baja elasticidad de los impuestos más relacionados con la actividad económica, sin duda, sigue siendo un problema central dentro del sistema tributario vigente y por ello es que la reforma de 2004, si bien se consideró incompleta y no se continuó como era deseable, se mantiene hasta el presente como el logro más importante en la administración tributaria de los cuatro gobiernos de ARENA.

Como fenómeno largamente extendido en los países del tercer mundo, la baja presión tributaria también sigue siendo un tema crucial en El Salvador, aunque esto tampoco está disociado del problema de la equidad. Según el estudio ya citado del Banco Mundial, el tema del bajo esfuerzo tributario (todavía no se había incrementado el IVA) podía ser explicado, al menos parcialmente, por la estrecha cobertura de algunos impuestos resultantes de las exclusiones, generosas deducciones, exenciones, incumplimiento fraudulento y la evasión. Aunque el mismo estudio reconoce que la reforma tributaria de 1992 superó algunas de las limitaciones, insiste en que la misma no amplió suficientemente la base tributaria[162].

Los bajos coeficientes de tributación comparados con los países de la OECD, por ejemplo, son en este sentido una expresión clara de las limitaciones señaladas por el Banco Mundial y que, con mayor o menor grado, se replican en la región. Mientras la carga tributaria en América Latina se estimaba en 15.5% en 2006, en los veinte países miembros de dicha organización se situaba en 28%. Obviamente, en América Latina los límites en que se mueve la carga tributaria son bastante amplios y van desde 23.6% en Argentina a 9.7% en México, sin incluir el impuesto al petróleo[163].

161 La actitud que desde la administración Flores venía manteniendo el FMLN en torno al endeudamiento, varió cuando en noviembre de 2008 comprometió sus votos para ratificar sendos préstamos del Banco Mundial y el BID, que en conjunto suman US$950 millones, de los cuales US$ 650 millones serían dedicados a cancelar la deuda bonificada contraída a raíz de los terremotos de 2001, que vencen en 2011. Este cambio de giro, según analistas políticos y formadores de opinión, fue producto de un cálculo político ante la posibilidad muy real—que ya en ese momento reflejaban las encuestas— de un triunfo de su candidato Funes y la responsabilidad que le correspondería de enfrentarse dos años después con el pago de una deuda multimillonaria en una situación fiscal sumamente crítica y en un momento en que la crisis financiera había empezado a causar grandes estragos en las economías desarrolladas.

162 La baja correlación existente entre el impuesto sobre la renta, acaso por el mismo fenómeno de las filtraciones, ya sea por evasión o elusión, se manifiesta en el hecho que durante el período de rápido crecimiento de la economía (1990-1995) la participación del gravamen respecto al PIB se mantuvo en un rango de 2-3.2%, sin una tendencia definida en los años intermedios. Tampoco el incremento del IVA impactó su participación en el PIB; de hecho, se mantuvo entre límites del 5.2% en 1996 y 6.0% en 2004 —también con variaciones entre los extremos— y solo empezó a seguir una tendencia alcista, con la reforma aludida, aunque su participación en los ingresos tributarios totales ha tendido a reducirse, contrario a lo que se observa en el impuesto sobre la renta.

163 Ya en aquella época se hablaba de eliminar las exenciones en el IVA, particularmente en el sector de la construcción, los servicios financieros y los servicios públicos (electricidad, agua y acueductos y alcantarillados), en vista de que las mismas reducían la base y generaban distorsiones que beneficiaban a determinados sectores. Banco Mundial,

No obstante, en el mismo estudio recién referido, que trata sobre la evolución de la presión tributaria y que incluye a diez países de América Latina, se ubica a El Salvador en segundo lugar —solo superado por Argentina— por la más alta variación que experimentó ese coeficiente en el período que va de 1990 a 2007, tanto en términos acumulados como en promedio. Curiosamente, en Centroamérica son Honduras y Nicaragua, es decir, los países menos desarrollados, los que en ese mismo año registraron —igual que en toda la década — los niveles más altos de tributación (17.9% y 17.5% respectivamente), mientras que en el escalón más bajo se ubicó Guatemala, que tradicionalmente ha ocupado el último lugar en todo el hemisferio occidental, con 10.2%; en tanto que El Salvador ocupó por muchos años el penúltimo puesto.

Una investigación más reciente realizada con el patrocinio del BID, reitera que la baja presión tributaria obedece esencialmente a los límites que le impone a los respectivos sistemas, el cúmulo de exenciones y desgravaciones que rigen en los distintos países, pero también, los niveles de incumplimiento tributario, lo que como en el caso de El Salvador, ha compelido a los gobiernos a efectuar reformas periódicas[164].

El argumento en contra de esas exenciones (y deducciones) no puede ser más contundente cuando se toma en cuenta la precariedad de los recursos que recibe el fisco a través de la tributación y las inequidades que generan, con repercusiones claras en la eficiencia de la administración tributaria. Adquieren todavía más relevancia cuando se considera que, en general, las reformas tributarias en América Latina, bajo la consigna de organismos internacionales, tenían entre sus objetivos más importantes precisamente reducir la inequidad y mejorar la distribución del ingreso, con regímenes más neutrales y la eliminación de incentivos perversos.

Empero, el problema de la base en El Salvador fue corregido en buena medida con las reformas de 2004, aunque todo indica que el sistema sigue adoleciendo de fallas estructurales, a pesar de que estas se diluyen en interpretaciones cuestionables de la ley en las instancias más altas que, con frecuencia, hasta terminan legitimando conductas impropias de los contribuyentes más importantes. Esto no tiene otro calificativo que impunidad tributaria.

D. Estructura tributaria

Aparte del aumento que ha experimentado el coeficiente de tributación, a lo largo del tiempo se han registrado alteraciones importantes en la contribución de los diferentes gravámenes en los ingresos totales. En esencia, estos cambios responden a las modifica-

El Salvador: Meeting the challenge of globalization. 1996. Pág. 11.

164 Agosín, Manuel R., Alberto Barreix, Juan Carlos Gómez S. y Roberto Machado: "Panorama Tributario de los países Centroamericanos y Opciones de Reforma", en: "Recaudar para crecer, bases para una reforma tributaria en Centroamérica". Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C., 2005.

ciones que han experimentado impuestos claves como los relacionados con el comercio exterior, la introducción —y posterior aumento—del IVA, el FOVIAL y los incrementos en algunos específicos. Entre éstos están el aplicado a las llamadas telefónicas, alrededor del cual se había previsto un mayor rendimiento, pero los cálculos iniciales se sobreestimaron al no tomar en cuenta las dificultades inherentes a su control.

Tampoco es un tema de menor importancia en la evolución de los diferentes gravámenes y en la misma estructura de la carga tributaria, la forma en que se ha venido decantando la economía, donde el fenómeno de la tercerización y la presencia de un elevado nivel de consumo que se satisface en gran medida con bienes importados, crean un escenario relativamente menos propicio para aumentar la eficacia de los diferentes impuestos, en la medida en que se diluye su campo de aplicación. El crecimiento del sector informal constituye, en los hechos, una manifestación clara de cómo el cauce de la economía incide en el potencial de recaudación de los diferentes impuestos.

Una conclusión que puede extraerse de lo señalado anteriormente, es que las transformaciones que ha experimentado el sistema tributario no necesariamente implican un avance significativo en la definición de una estructura teóricamente correcta. De hecho, aunque se esté en presencia de un sistema que tiene una cobertura más amplia que cuando se inició la reforma, en términos de una base de contribuyentes más grande y cierta, hay indicios de que el problema de la regresividad a que tanto aluden los expertos en la materia, persiste. En este sentido, la eficacia en la recaudación parecería ser un tema no agotado, a pesar de los avances logrados con las reformas del 2004.

El reconocimiento de las transformaciones que ha experimentado el sistema tributario tampoco debe llevar a perder de vista que ha faltado una estrategia consistente para construir un sistema donde a sus características ideales —neutralidad económica, equidad y mínimo costo de recaudación y cumplimiento— vayan aparejadas a un esfuerzo firme de apuntalar la sostenibilidad de las finanzas públicas, con una perspectiva de largo plazo. Las decisiones tomadas en presencia de problemas coyunturales son la mejor evidencia de que el sistema tributario se ha construido, en gran medida, por agregación y no bajo una concepción de integralidad, congruente con el logro de objetivos económicos y sociales que son en cualquier caso más importantes que aquellos de naturaleza estrictamente fiscalista[165].

Aun así, es destacable el hecho que paralelamente al aumento de la carga tributaria, se haya registrado un cambio no despreciable en los componentes princi-

165 Una noción sencilla sobre los principios de tributación y las características esenciales en una economía que funciona dentro de un régimen capitalista puede encontrarse en John F. Due, Análisis Económico de los Impuestos, versión española del original "Government finance, an economic analysis". Richard D. Irwin, versión revisada, 1959.

pales del sistema a favor de la tributación directa. Esta aportó en 2008 el 35.4%, o sea siete puntos porcentuales más que en 1990, producto de la creciente contribución del impuesto sobre la renta, que es virtualmente el único componente importante de esta categoría, después que se eliminó el gravamen que penalizaba el patrimonio, considerando, además, que el gravamen que afecta la transferencia de propiedades, se ha vuelto prácticamente marginal.

De esa cuenta, el impuesto sobre la renta se ha mantenido como el más consistente en el largo plazo en términos de crecimiento y participación en los ingresos tributarios totales, con excepción de la pérdida de impulso en el 2001, que puede ser atribuida a los efectos que ocasionaron los seísmos en la economía real. Sin embargo, gran parte del potencial de recaudación solo se activó, igual que el caso del IVA, con las reformas de 2004 que, entre otras, incorporaron nuevas disposiciones para gravar las utilidades obtenidas en el exterior.

Como expresión de un cambio estructural dentro de un sistema que tradicionalmente ha descansado —y sigue descansando por un amplio margen— en los impuestos indirectos, ese es un logro. No obstante, este se vuelve relativo cuando se considera que la base del impuesto sobre la renta se amplió, al menos en teoría, cuando se incorporó al mismo el gravamen que afectaba las exportaciones de café, que como se dijo antes, aportó en sus mejores años más del 30% a los ingresos tributarios totales. De hecho, el impacto de esta modificación resultó casi imperceptible, lo que sugiere que sus beneficios se diluyeron más bien en los mismos contribuyentes afectos al impuesto[166].

Desde otro ángulo, es preciso reconocer que el lento crecimiento que experimentó la economía de 1996 a 2004, inevitablemente tuvo implicaciones directas sobre la base gravable en todo el sistema y presumiblemente más en el impuesto sobre la renta, aunque en los hechos, y tal como se dijo, no haya una correspondencia muy estrecha entre el ingreso nacional y el rendimiento de los impuestos directos.

Como contrapartida al comportamiento de los impuestos directos, la contribución de los indirectos perdió importancia dentro de los ingresos tributarios totales, bajando de 71.3% en 1990 al 64.6% en 2008 (cuadro Nº 13). Esto, a su vez, está

166 Esto se puede constatar en el hecho de que el impuesto sobre la renta, ya con la referida modificación (vigente a partir de 1992), no alteró su participación en los ingresos tributarios totales y menos su contribución en relación al PIB. En el primer caso, más bien la participación declinó 23.7/% en 1991 a 22.0% en 1993; mientras que en el segundo, la contribución se mantuvo virtualmente estática en alrededor de 2.2% en el mismo período. Sin embargo, es importante precisar que el comportamiento del impuesto sobre la renta en relación a esas dos variables está de alguna manera influenciado por la introducción del IVA en 1992. Estas cifras pueden diferir de las presentadas por el Ministerio de Hacienda, debido a que, desde 1994, el BCR presenta los montos netos de los ingresos tributarios, ajustados por las devoluciones de los impuestos sobre la Renta e IVA.

vinculado con la reducción de la contribución que ha venido registrando el IVA desde 2000 y, obviamente, el impacto que ha tenido la participación de los impuestos aplicados a las importaciones como producto de la desgravación arancelaria.

Aun así, el IVA aportó en 2008 el 50.6% de los impuestos totales en comparación con 40.7% durante el primer año de aplicación plena (1992). En 1996, este gravamen dio un salto importante (casi 6 puntos porcentuales) en esa contribución, coincidiendo con el incremento de la tasa (del 10 al 13%) acordado en el marco del Pacto de San Andrés. No obstante, ese impacto inicial perdió impulso en los años subsiguientes, pero en ningún caso su contribución ha bajado del 50% registrado en este último año.

De allí se deriva un corolario importante, en el sentido de que la aplicación del impuesto a las transacciones internas incide, aunque sea de manera indirecta, en la equidad impositiva, al considerar sobre todo la importancia que tiene el gravamen en los ingresos tributarios totales.

Por su importancia en la reforma del sistema tributario y las circunstancias bajo las cuales se modificaron otras fuentes de ingreso importantes, destaca la sensible reducción de los impuestos a las importaciones, tanto en lo que concierne a su participación en los ingresos tributarios totales, como en lo atinente a su importancia relativa en la tributación indirecta. En el primer caso, la aplicación del arancel aportó en 1990 el 14%, proporción que se había reducido a solo 6.2% en 2008. Concomitantemente, se contrajo su participación en la tributación indirecta casi del 20% al 9.6% en el mismo período.

Sin embargo, este último fenómeno no se empezó a observar sino varios años después de que comenzó la reducción de la protección arancelaria, al punto que su contribución a los mismos fue en 2000 similar a la registrada en 1989. Esto confirma lo que se ha mencionado en varias partes de este trabajo, en el sentido que el arancel tenía mucha grasa, pero también que la evasión en gran escala, vía contrabando o subvaluación, había continuado cuando ya se había avanzado bastante en el desmantelamiento de la elevada protección, a pesar de que también se argumentaba que los altos aranceles constituían el principal estímulo para evadirlo.

Cuadro Nº 13

El Salvador: Estructura tributaria 1990-2008 (En porcentajes)[167]

Concepto	1990	1995	2000	2004	2005	2006	2007	2008
Tributarios	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
Directos	**27.7**	**29.6**	**32.8**	**30.2**	**32.1**	**32.4**	**35.0**	**35.4**
Renta	21.8	28.4	31.9	29.3	31.4	31.7	34.3	34.8
Transferencia de propiedades	2.2	1.2	0.9	0.8	0.7	0.7	0.8	0.6
Patrimonio	3.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Indirectos	**72.3**	**70.4**	**67.2**	**69.8**	**67.9**	**67.6**	**65.0**	**64.6**
Impuestos al Valor Agregado (timbres)	30.2	44.2	53.1	53.3	51.8	52.6	51.0	50.6
Derechos arancelarios	14.0	18.7	10.5	9.7	8.5	8.0	7.5	6.2
Impuestos selectivos al consumo	14.9	5.6	3.6	4.1	4.5	3.9	3.6	3.3
Otros (FOVIAL, Turismo, Azúcar, etc.)	13.2	1.9	0.0	3.7	3.2	3.1	2.9	4.5

Fuente: BCR y otras fuentes.

En todo caso, conviene señalar que el comportamiento del IVA ha sido mayormente influenciado, desde su creación, por las importaciones a las cuales aplica, excediendo en varios puntos porcentuales al generado por las transacciones internas. Este fenómeno empezó a hacerse más visible a partir de 2003 en aparente coincidencia con los mayores controles implantados por el Ministerio de Hacienda, los cuales se han reforzado como una forma de reprimir el contrabando y prevenir la subvaluación. Bajo estas circunstancias, en 2007 el IVA recaudado en aduana alcanzó el 60% del rendimiento total del impuesto, donde el petróleo y sus derivados, tienen gran incidencia.

A partir de la marcada diferencia entre el IVA aplicado a las importaciones y el correspondiente a las transacciones internas (20 puntos en dicho año), podría colegirse que la productividad del impuesto —que según estudios recientes se acerca al 50%— depende no tanto del universo al cual se aplica, cuanto del sujeto per se y su focalización[168]. El mayor rendimiento absoluto del impuesto aplicado a las primeras, resulta más destacable cuando se considera que las importaciones (totales) representan alrededor del 40% del PIB. Empero, un estudio de FUNDE atribuye el

167 Estas cifras pueden diferir de las presentadas por el Ministerio de Hacienda, debido a que, desde 1994, el BCR presenta los montos netos de los ingresos tributarios, ajustados por las devoluciones de los impuestos sobre la Renta e IVA.

168 Trigueros Argüello, Álvaro. Respondiendo a los desafíos fiscales en El Salvador. FUSADES, 2007.

mayor peso de los recursos generados por el IVA-importaciones, al cambio en la composición de la oferta agregada, donde los bienes procedentes del exterior han tendido a adquirir cada vez más importancia bajo el impulso de las remesas[169].

En este caso particular, es destacable además el hecho que la relación aranceles/importaciones mantuvo una tendencia ascendente desde 1990 hasta 1994, cuando se situó en 6.6%. A partir de ese año se observó un comportamiento declinante con algunas excepciones en un par de años, para situarse en 2008 en sólo 1.8%.

A la luz de este comportamiento, puede concluirse que con la reforma arancelaria se cumplió el objetivo central de reducir el elevado proteccionismo que se erigió en el marco del programa de integración económica, pero como resultado también se eliminó, hasta cierto punto, el objetivo fiscalista que marcó el modelo de sustitución de importaciones.

Aquí hay, al menos, dos elementos en juego que en algunos casos se contraponen. Por un lado, está el impacto directo de la reducción arancelaria en los niveles de recaudación, pero por otro, está el incremento sensible que han experimentado las importaciones, en gran medida, como producto del reciclaje de las remesas familiares que, en consonancia con el enfoque de FUNDE, tiene un impacto en el consumo agregado. Además, el efecto IVA, potenciado a partir de 2007 por el incremento espectacular de los precios del petróleo, alteró, en buena medida, toda la estructura tributaria, poniendo al descubierto la sensibilidad del sistema ante elementos coyunturales.

No obstante, habiendo sido la apertura comercial uno de los temas más sensibles de la reforma económica, tanto por las implicaciones potenciales que tendría en la estructura productiva del país como en los ingresos fiscales, no deja de ser una paradoja que en este último aspecto las previsiones iniciales en cuanto a la caída de los derechos arancelarios, hayan tardado bastante tiempo en materializarse.

Contrario a la poca vinculación existente entre la reducción arancelaria general y la recaudación fiscal relacionadas, hoy todo apunta a que el TLC con los Estados Unidos sí tendrá un impacto significativo en todos los países de la región. Las estimaciones realizadas sobre el particular, ciertamente revelan que El Salvador sería, en todo caso, el menos afectado de Centroamérica; aún así, persiste la duda del costo-beneficio involucrado si el país no logra aprovechar eficientemente este tratado. El cuadro Nº 14 presenta ese panorama a largo plazo.

Obviamente, en el caso de El Salvador, el nivel de la carga tributaria ha aumentado desde que se hizo ese ejercicio, pero ello es producto, como se sabe, de

169 FUNDE. Seguridad fiscal en El Salvador, medidas para fortalecer la tributación. 2008

la reforma que se impulsó en 2004, la cual no tuvo virtualmente ninguna relación con un intento de compensar la pérdida de ingreso derivada de la declinación de los impuestos a las importaciones. En cambio, el deterioro fiscal, particularmente por el peso de los subsidios generalizados, es más evidente.

Cuadro Nº 14
Centroamérica: Pérdidas tributarias de un tratado de libre comercio con Estados Unidos
(Porcentaje del PIB)

Variables	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Presión tributaria 2001	13.0	12.3	10.2	17.2	13.7
Recaudación aranceles 2001	1.0	1.1	1.2	2.5	1.1
Aranceles USA 2001	0.7	0.5	0.5	1.6	0.4
Aranceles USA desgravados	0.7	0.4	0.4	1.6	0.4
Pérdida año 0	0.4	0.2	0.2	0.3	0.1
Pérdida año 10	0.5	0.3	0.3	0.7	0.2
Pérdida año 15	0.6	0.4	0.4	1.4	0.4
Pérdida año 20	0.7	0.4	0.4	1.6	0.4

Fuente: Barreix, Villela y Roca. *Libre comercio en América Central: ¿Con quién y para qué? Las implicaciones del CAFTA;* Manuel R. Agosín y Ennio Rodríguez. Buenos Aires: BID-INTAL, 2006. Pág. 32.

La gravedad de este problema se volvió más notoria cuando comenzaron a sincerarse las cuentas fiscales, solo unos días después de las elecciones presidenciales del 15 de marzo de 2009. Sus implicaciones en el plano estrictamente fiscal y desde luego en el ámbito político, forman parte de la pesada carga que heredó la administración Funes[170].

E. El problema de la defraudación fiscal

En teoría, uno de los elementos claves en un sistema tributario eficiente, es su simplicidad en términos de pocos impuestos de base ancha y que sean fáciles de administrar. Esto, con independencia de los principios que le son inherentes a todo sistema teóricamente racional. En lo fundamental, las primeras dos condiciones mencionadas

170 La Prensa Gráfica, 16/03/09

al principio las cumple el sistema tributario salvadoreño, aunque quienes se han ocupado de esto último, invariablemente coinciden, para el caso, en su regresividad, que no necesariamente depende solo de la estructura tributaria como tal, sino además de la fiscalización en sus componentes administrativos y legales[171].

Si se parte del hecho que solo la renta y el IVA generan más de las cuatro quintas partes de los ingresos tributarios, debería asumirse que es en estos dos gravámenes donde la administración concentra su atención en cuanto al cumplimiento tributario. En los hechos, ha sido así —lo cual se ha puesto claramente de manifiesto, una vez más, con la reforma de 2004—, pero las acciones legales y administrativas también han abarcado la represión del contrabando, que es en sí mismo una figura que junto con la evasión y la elusión tributaria, configura la trilogía delictiva en materia de defraudación fiscal[172].

Es más, últimamente las acciones dirigidas a combatir el contrabando han adquirido una gran notoriedad, debido a que en algunos casos ha estado de por medio la narcoactividad. Esto, incluso, ha llevado a descubrir, además, un problema de evasión de impuestos internos de grandes dimensiones[173].

Sin embargo, la pregunta que surge casi de manera natural es cuán eficientes han sido las iniciativas orientadas a reducir toda expresión de defraudación fiscal, partiendo, por supuesto, de la existencia de una voluntad política para lograrlo. Y aunque para fines de justicia tributaria esa voluntad se convierta en Leith motive de un determinado gobierno, también hay que considerar que con frecuencia las mismas restricciones fiscales fuerzan a tomar decisiones para aminorar la defraudación, aunque en el margen, igual que un aumento en las tarifas, tengan algún costo político.

---

171 El tema de la administración adquiere dimensiones especiales cuando se trata de justipreciar la eficacia del sistema para distribuir la carga tributaria, o en un aspecto más general, la contribución del mismo en la distribución del ingreso. Un sistema tributario "equitativo" no solo debe juzgarse desde una perspectiva teóricamente racional. Ese atributo también está inevitablemente vinculado con la rigurosidad y eficacia con que se aplican los distintos impuestos atendiendo las disposiciones legales. Aunque la aplicación rigurosa de la ley no puede mejorar la racionalidad de una estructura impositiva irracional, una pobre aplicación de la ley puede anular las ventajas de una estructura impositiva racional. Véase Herbert, Bernard P: "Modern Public Finance: The study of public sector economic" Richard D. Irwin Inc. Homewood, Illinois, 1971.

172 Con relación al tema de la defraudación fiscal, Herbert hace una distinción de tres términos: 1) la evasión, 2) la elusión y 3) la delincuencia. Las primeras dos figuras son coincidentes con la tipificación que se hace en el caso salvadoreño, no así la tercera cuyos alcances son más amplios que la tercera figura más importante en el caso nuestro (el contrabando), probablemente porque está en concordancia con la cultura anglosajona. Según este autor, la evasión deriva de un esfuerzo deshonesto o fraudulento, que se tipifica como una violación directa por parte del contribuyente de escapar de sus obligaciones tributarias legales, tanto en su espíritu como en su letra; la elusión, por su parte, se relaciona directamente con la violación del espíritu de la ley, pero no la violación de su letra y ocurre cuando el contribuyente manipula su comportamiento económico a manera de maximizar su posición impositiva, es decir, minimizar sus obligaciones impositivas. Delincuencia tributaria, en cambio, se refiere a la renuencia de pagar los impuestos en la fecha establecida por la ley, independientemente de que el contribuyente disponga o no de los recursos necesarios para cumplir sus obligaciones. Op. Cit. Pág. 26.

173 N. del A. En este caso pareciera estarse replicando la experiencia de los Estados Unidos durante la llamada Ley Seca en los años veinte, donde los delincuentes fueron llevados a la justicia no tanto por violar dicha ley cuanto por evadir el pago de impuestos.

En este contexto, nuevamente, cobra especial relevancia la reforma fiscal de 2004 orientada a reducir aquellas expresiones más notorias de defraudación (evasión, elusión y contrabando). De alguna manera, esto se hacía cargo de la insistencia de las gremiales empresariales de ampliar la base tributaria mediante un esfuerzo de incorporar al sector informal, pero también constituía la opción políticamente más viable, considerando los ofrecimientos de campaña del ex presidente Saca de que durante su administración no se aumentarían los impuestos vigentes.

Bastó la modificación de varias disposiciones legales claves y redoblar los esfuerzos para mejorar la administración tributaria, para que se alcanzaran montos de recaudación que ni el mismo Ministerio de Hacienda ni los especialistas en el tema tenían en mente[174]. Pero para lograrlo, se tuvo que contar con la decisión firme del primer ministro de Hacienda de la administración Saca y el apoyo del propio presidente, para echar a andar el primer esfuerzo serio y organizado de combatir el flagelo de la defraudación[175]. Los resultados logrados destacan, por sí solos, el éxito de la decisión, pero también la magnitud del problema involucrado.

Las primeras aproximaciones al potencial adicional de recaudación no iban más allá del 0.7% del PIB. No obstante, los resultados desde el primer año de ejecución de la reforma (2005) mostraron que la efectividad recaudatoria de la misma era mucho mayor, aunque a juzgar por los montos consignados en el presupuesto de ingresos en ese y los siguientes ejercicios, el gobierno siguió una línea conservadora, lo que deja traslucir una cierta cautela de los mismos administradores del sistema en cuanto al potencial recaudatorio[176]. En este aspecto no puede, desde luego, obviarse el tema del impuesto inflacionario ni el crecimiento mismo de la economía, pero aun así resulta plausible el éxito de la reforma.

Infortunadamente, las presiones, las intrigas y los intereses de grupos nunca están ausentes. La salida del ingeniero Guillermo López Suárez, bajo cuya gestión se comenzó a implantar la reforma con los resultados ya señalados, dejó la impresión de que el problema de la defraudación, en general, es sumamente complejo porque está enraizado en estructuras capaces de hacer abortar cualquier iniciativa gubernamental que signifique pérdida de privilegios, si es que evadir impuestos cae en esa categoría.

---

174 Las nuevas disposiciones implicaron reformar, entre otros, los códigos Tributario, Penal y Procesal Penal, las leyes de Impuesto sobre la Renta, IVA, Bancos, Intermediarios Financieros no Bancarios, Ley de Creación de la Dirección de Renta de Aduanas, etc.

175 N. del A. Sin embargo, funcionarios de alto nivel de la Dirección de Rentas Internas, expresaron al autor que la actuación del ministro López Suárez tuvo como fundamento un largo período de investigación y preparación previo que duró varios años y que le dio al funcionario un amplio conocimiento de un problema de vieja data, pero que nunca había sido abordado con la seriedad del caso.

176 En este sentido, FUSADES contabilizó en el periodo 2005 al 2007, una subestimación de US$570 millones. Véase Informe Trimestral de Coyuntura, julio-septiembre de 2008

Eventualmente, circuló la versión de que el presidente Saca fue sometido a fuertes presiones de ciertos grupos que resentían la entronización de una "cultura tributaria" a la cual no estaban acostumbrados. Por una extraña coincidencia, también trascendió que la renuncia de dicho funcionario fue producto de una especie de "conspiración" de parte de unos colegas de gabinete, que resentían las presiones del responsable de las finanzas públicas por no actuar bajo estándares mínimos de austeridad, transparencia y eficacia. Evidentemente, esto nunca se pudo comprobar, pero todo apunta a que con su salida perdió impulso el programa de pesquisas que había iniciado con buen pie, el considerado ministro "estrella" de la administración 2004-2009[177].

La percepción de que la tarea estaba inconclusa habría de tomar más tarde nuevas connotaciones. Aun cuando ya eran del conocimiento público los resultados positivos de las tareas emprendidas a partir de 2005, un mensaje muy fuerte del entonces embajador de los Estados Unidos, Richard Barclay, en un evento organizado por FUSADES, puso al descubierto que el problema de la defraudación continuaba como parte de un mal congénito que tocaba las fibras más sensibles de un cuerpo social sumamente débil.

Tres años más tarde, su sucesor, el señor Charles Glazer, también antes de su retiro, retomó el tema diciendo que "El Salvador históricamente ha tenido una de las recaudaciones de impuestos más bajas del hemisferio […] Como resultado, el Estado no ha tenido los fondos suficientes para hacer inversión social". Salud pública y educación, a su juicio, son los rubros más afectados por esa baja recaudación[178].

Estos señalamientos adquirieron notoriedad por su procedencia y el énfasis con que fueron expuestos. En efecto, este último funcionario aprovechó esa oportunidad para arremeter sin miramientos contra las inequidades en el campo social, la delincuencia, la excesiva concentración de la riqueza, vis a vis, la poca conciencia tributaria de grandes y potenciales contribuyentes.

A partir de ese momento, los voceros supuestamente más familiarizados con el tema en el FMLN, parece que se sintieron con mayor "fuerza moral" para seguir denunciando la defraudación fiscal, pero siempre manejando cifras astronómicas que

177 Gran parte de lo expuesto aquí en torno a la reforma de 2004 —su origen, la oposición de sectores, la posición del Presidente Saca y su salida— lo confirma el propio ex Ministro de Hacienda en entrevista concedida a Séptimo Sentido de La Prensa Gráfica (11/I/09). Concretamente, en cuanto a los niveles de evasión, algo pudimos constatar personalmente a raíz de nuestra participación (institucional) en los proyectos preparados por el Ministerio de Hacienda.
178 Igual que su antecesor, el embajador Glazer en su mensaje de despedida hizo alusión a otros aspectos relacionados con la realidad nacional, llamando la atención especialmente sus referencias a las elecciones que estaban en curso. (La Prensa Gráfica 16/01/09) Ernesto Rivas Gallont, en su blog correspondiente al 16 de enero de 2009, se refirió a algunos aspectos de las declaraciones del diplomático y como respuesta un apreciable número de sus lectores se refirieron a la injerencia del señor Glazer en los asuntos internos del país.

nunca han podido comprobar. Eventualmente, esto derivó en un intercambio de frases fuertes entre el presidente de la cúpula empresarial y el candidato a presidente por ese partido, ante los señalamientos de que algunos empresarios utilizaban el tráfico de influencias para hacer negocios.

Infortunadamente, este tipo de intercambios encuentran en ciertos casos alguna justificación. Por el mes de septiembre de 2008, la ciudadanía quedó estupefacta ante la denuncia aparecida en un periódico electrónico de que tres bancos que habían evadido impuestos por un monto superior a los US$80 millones, lo cual había sido detectado por la Dirección General de Impuestos Internos. Sin embargo, tal hallazgo, a juzgar por información pública, fue desvanecido por el Tribunal de Apelaciones, sin que las instancias correspondientes dieran una explicación creíble y razonada sobre el caso.

Si esta clase de delitos fiscales se da en instituciones reconocidas, de gran peso en la vida económica y financiera nacional y, además, son de propiedad de prestigiosas corporaciones internacionales, uno puede imaginarse lo que ocurre en segmentos menos visibles, aunque los montos defraudados no lleguen a cifras exorbitantes como la mencionada.

En línea con lo anterior, el problema de la defraudación, en sus diferentes manifestaciones, se nos antoja muy serio porque cruza horizontal y verticalmente todo el marco impositivo, donde el grado de formalidad, la naturaleza y tamaño de las unidades sujetas de tributación, al menos en el caso de las personas jurídicas, se mezclan con debilidades institucionales, presiones de grupos y cobro de facturas políticas. Esto, a su vez, tipifica un cuadro de incumplimiento tributario donde las fronteras entre la evasión, la elusión y el contrabando, se tornan sumamente difusas.

En este escenario, resulta prácticamente imposible tipificar cuantitativamente dónde está la fuente más importante de las filtraciones impositivas, problema que se complica cuando el tema se aborda con un marcado acento ideológico. Por ello es que algunos señalamientos que involucran cifras cabalísticas de los montos de evasión, pierden credibilidad.

En esta categoría caen las posiciones del FMLN cuando aluden a los montos de evasión del IVA, caso en el cual parecen asumir que la eficiencia en la recaudación debiera alcanzar el 100%. Esto no es posible ni en teoría, aun en aquellos países donde la administración tributaria alcanza niveles de excelencia considerables y las penas por la defraudación fiscal son elevadas e inclementes.

Es cierto que esa eficiencia —o eficacia— se mide a través de grandes agregados y esto, a veces, hace perder la perspectiva del problema, pero también resulta que las mismas variables son las que permiten hacer comparaciones internacionales. En este sentido, y al menos en el ámbito latinoamericano, se podría decir que El Salva-

dor no anda del todo mal, ya que se acerca a un coeficiente del 50% y se ubica en la media latinoamericana. El tema es que las calificaciones que consignan al país en esa posición, no solo tienen connotaciones financieras; tocan además las fibras sensibles de la moral y la ética, algo que no resulta para nada edificante.

Pero aun si la atención la centráramos en los números y obviáramos los cálculos cabalísticos, la situación sigue siendo compleja. El hecho, por ejemplo, de que con una tasa del 13% el coeficiente IVA/PIB se haya mantenido en una proporción cercana al 7%, ya señala la presencia de un fenómeno de evasión muy marcado, que distorsiona cualquier intento de formular hipótesis técnicamente sustentadas para encontrar una total correspondencia entre el cambio de tendencia de la economía y el incremento del gravamen.

Con todo, el problema de la evasión sigue siendo crítico. Un estudio de FUNDE (2008) estimó que en el período 2004-2007 la evasión llegó aUS$1,514.9 millones en el caso del Impuesto sobre la Renta y a US$1,249.4 millones en lo que corresponde al IVA, para un gran total de US$2,764.3 millones. El BID, por su parte, calculó en 2005 una evasión equivalente al 55% en el caso de la renta y una del 37% en lo que concierne al IVA [179].

Por su parte, el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), tomando de base estudios preexistentes como el de FUNDE, aproximaciones de FUSADES, otras fuentes y sus propias investigaciones, estimó niveles de evasión para 2005 que van de US$336.2 a US$419.66 millones en el caso del impuesto sobre la renta y manejando tres escenarios. En estos rangos se estimó una evasión equivalente al 55.5% y 50% en relación con el potencial del impuesto y una filtración equivalente al 2.5% y 2.0% respecto al PIB[180].

Más allá de las diferencias cuantitativas que existen entre las distintas aproximaciones a la defraudación fiscal, hay hechos que no pueden ocultarse y que se relacionan con aspectos que van desde la capacidad del sistema para generar ingresos, hasta las inequidades que se producen en el soporte de la carga tributaria y la distribución del ingreso.

En ese orden de ideas, las implicaciones de la defraudación en el coeficiente global de tributación y las consecuencias que ello genera sobre la capacidad del gobierno para encargarse de sus tareas básicas, no pueden ser ignoradas. Con una carga tributaria que no llega al 15% del PIB —producto, en gran medida, de la erosión que

179 Citado por FUNDE y retomado por el ICEFI en el estudio citado abajo.
180 ICEFI. "La tributación Directa en América Latina, equidad y desafíos ". ICEFI (Proyecto CEPAL-GTZ, "" Seminario de CEPAL sobre Tributación, Evasión y Equidad en América Latina. Santiago de Chile, noviembre de 2008.

ocasiona ese fenómeno— es virtualmente imposible que el Estado pueda cumplir con solvencia sus obligaciones, aun dentro del achicamiento que suponía toda la reforma económica. Esto resulta todavía más oneroso, socialmente hablando, cuando por otro lado no se ha podido focalizar un esquema de subsidios que responde más a intereses político-partidarios, que a una legítima preocupación por los sectores más vulnerables.

Tampoco puede dejarse de lado la eficacia y transparencia con que se usan los recursos públicos. Esto no solo significa sangrar el erario nacional para alimentar el flagelo de la corrupción, sino además dar armas a los evasores de impuestos, por lo menos a los de menor capacidad contributiva, para obviar sus responsabilidades con el fisco. Mucho se habla de los grandes niveles de la defraudación en general y sus consecuencias económicas y sociales, pero muy poco se dice, y menos se ha estudiado a fondo, el significado de la pobre eficacia con que se invierten los recursos. Las inequidades derivadas de la defraudación, igualmente se ponen de manifiesto en los elementos que determinan la competencia entre empresas.

Si algo nos sirve de consuelo, habría que señalar que esta percepción no es privativa de El Salvador, más bien se replica en toda América Latina, tal como lo ha rebelado Latinobarómetro, tema que es retomado por Gómez Sabaini[181].

Sus hallazgos en torno al tema tributario señalan lo siguiente: el 46% cree que la gente no paga impuestos porque ya son muy altos; el 50% cree que el Estado no puede resolver ningún problema, o solo algunos problemas, mientras que el 79% no tiene confianza en que el dinero de los impuestos va a ser bien gastado.

Nosotros hemos hecho referencia en estas páginas sobre el bajo coeficiente de tributación y de la pésima distribución del ingreso. Pero la gente, de cuyas opiniones se nutren —o deberían nutrirse las políticas públicas— también cuentan. Si le preguntaran al salvadoreño promedio, sin duda sus respuestas sobre el tema se acercarían a las opiniones captadas por dicha entidad.

Sin embargo, aquí los economistas seguimos hablando de la baja presión tributaria, aunque eso no tiene la mayor importancia porque como ha dicho alguien, "no es función de estos profesionales decidir sobre los objetivos y aspiraciones de la sociedad, aunque su pensamiento e ideas puedan servir de referente a los verdaderos responsables de las políticas públicas".

No obstante, la realidad nacional nos impone ir más allá. Los costos incrementados de los proyectos, los desfases en el tiempo en la construcción de infraes-

181 Gómez Sabaini, Juan "Tendencias recientes de la tributación en América Latina y su importancia en la equidad". Seminario de CEPAL sobre Tributación, Evasión y Equidad en América Latina. Santiago de Chile, noviembre de 2008.

tructura crítica en los sectores como el de salud y la pésima calidad de las obras, son expresiones claras del despilfarro y mal uso de los recursos públicos. Infortunadamente no hay ni siquiera una aproximación al costo económico y, sobre todo social, involucrado en la forma como se invierten los mismos.

En este último aspecto, el caso quizás más emblemático en épocas recientes, aunque sin duda involucrará a tres administraciones, es el atraso en la reconstrucción de la red hospitalaria destruida por los terremotos del 2001; en igual categoría cae el que se consideró proyecto estrella de la administración Saca, el Bulevar Diego de Holguín.

Muchos años antes, fuimos testigos de excepción de cómo la construcción de una obra del ISSS, en este caso destruido por el terremoto de 1986, subió de un presupuesto inicial de 28 millones de colones hasta una cifra cercana a los 140 millones, traslapando de igual manera la gestión de tres distintos gobiernos.

Las acciones delictivas asociadas directamente con la corrupción, o sea con el enriquecimiento ilícito, también encuentran en el escaso esfuerzo tributario su contraparte perversa. Algunos estudios en cuanto a transparencia, como los desarrollados por FUNDE, señalan que los bajos coeficientes de tributación no provienen solo de la defraudación en el sentido convencional, ni de lo que se conoce como fatiga tributaria, sino además de una actitud consciente —pero en todo caso arbitraria— del contribuyente, ante la forma en que se administran los recursos públicos y el "efecto demostración" que desarrolla ante la falta de cumplimiento tributario en amplias y elevadas esferas.

F. Algunas implicaciones de la reforma tributaria

En este plano, caben dos tipos de consideraciones. La primera tiene relación con la dinámica del sistema impositivo como un todo y su relación con el incremento de la presión tributaria, y la segunda, con el cambio que se ha observado en la participación de los diferentes gravámenes en las recaudaciones totales. Ambos aspectos están estrechamente vinculados, pero mientras el primero define principalmente el monto relativo y absoluto de los recursos que el Estado sustrae del sistema económico para el cumplimiento de sus fines —incluyendo la distribución del ingreso— el segundo constituye una aproximación a la naturaleza misma de la tributación, en cuanto al énfasis que pone el mismo Estado para promover o desestimular determinadas actividades.

En todo caso, la evidencia indica que tuvo que trascurrir un largo período después de iniciada la reforma —e impulsar iniciativas que no iban dirigidas precisa-

mente a modificar la estructura del sistema— para que se diera un cambio importante en los flujos de ingresos.

Diversos estudios así lo constatan, después de que durante la cuarta administración arenera se enfrentó el tema tributario, no desde su ángulo estructural sino administrativo y legal, bajo las exigencias de un creciente gasto y restricciones para acceder al crédito público, sin obviar la preocupación por el déficit fiscal. Relacionado con esto, un estudio realizado por Moreno (2000) ya señalaba el pobre dinamismo de los ingresos fiscales en comparación con lo que se esperaba desde la primera fase de la reforma, lo cual, en su criterio, inevitablemente tuvo que desembocar en un mayor endeudamiento público para enfrentar la brecha[182].

Sin embargo, tampoco se puede pasar por alto que de acuerdo con las ideas en boga, los cambios estructurales en materia tributaria tenían mayormente que ver con el nivel, el objeto del gravamen, su neutralidad respecto a las decisiones de inversión y, sobre todo, con el objetivo de contribuir a estimular las actividades productivas asociadas con el comercio exterior. Sin duda, el nuevo rol reducido que se le atribuía al Estado en la economía diluía la importancia de la tributación como medio de contribuir a la distribución del ingreso, oscureciendo además, el propósito económico de cualquier impuesto: reducir el consumo (Rolfh, 1958).

Consecuentemente, el tema de la política fiscal en la nueva economía, y particularmente la política tributaria, no puede abordarse bajo los esquemas de análisis tradicional, so riesgo de omitir lo que ha sido el elemento más crítico de la reforma: el rol del Estado. Infortunadamente, el debate en torno a este papel ha sido también más ideológico que pragmático, aunque naturalmente resulta igualmente difícil aislarlo de la controversia irreconciliable entre el pensamiento marxista y aquel que encuentra en el capitalismo, el sistema que más se acerca al ideal de justicia y libertad en las relaciones de intercambio del individuo dentro de la sociedad.

Al respecto, Bjork señala que por mucho tiempo la discusión inteligente de la función de los mercados y el rol correcto del Estado en ordenar sus transacciones ha sido confundida por posiciones ideológicas relacionadas con la existencia y distribución de un "surplus". Por una parte, los marxistas y sus primos intelectuales han sostenido que los mercados de trabajo y de bienes siempre serán rígidos, por la actitud del sistema capitalista de asignar la mayor parte de la producción social a una pequeña parte de la sociedad que mantiene el control sobre el poder político.

Los desacuerdos entre los defensores y críticos de la evolución del capitalismo sobre lo que en realidad sucede con la distribución del ingreso en el curso del

182 Moreno, Raúl. Reforma fiscal en El Salvador: una exigencia impostergable. Fundación Ebert y FUNDE, 2000.

desarrollo, han sido más por la confusión de juicios normativos y positivos. […] Los marxistas han argumentado que los bienes deben ser transados a los precios que equivalen a su contribución al trabajo. En la medida en que los defensores del libre mercado han desarrollado cualquier argumento ético (en oposición a la asignación eficiente), estos sostienen que los dueños de los factores de la producción deben recibir el valor del producto marginal social del factor servicios que les pertenece[183].

Enfoques como los planteados pueden ser esgrimidos para poner en perspectiva la carga ideológica en que se sustentó la crítica de quienes vieron en las acciones dirigidas a redimensionar el papel del Estado, el surgimiento de un nuevo liberalismo que chocaba frontalmente con el estatismo que los marxistas seguían reivindicando aun después del colapso del socialismo real.

Pero esos enfoques también pueden servir para poner en evidencia el rechazo del Estado, como un intento de anteponer la eficiencia, a todo esfuerzo de humanizar un poco la economía a través de una acción gubernamental —aunque fuera limitada— para distribuir más equitativamente la riqueza. En otras palabras, los fundamentalistas del mercado le negaban al Estado cualquier acción —aunque encajara plenamente en el más puro capitalismo— orientada a modificar las estructuras sociales y económicas que habían mantenido totalmente fragmentadas a las sociedades.

En el caso de El Salvador, el debate en torno a la política fiscal tampoco llegó a adquirir el grado de sofisticación que suponía el escrutinio de un tema donde convergían componentes esenciales de la reforma, como la desincorporación, la privatización y la desregulación. Aún hoy día, el tratamiento que se hace de estos temas se vuelve difuso por la dificultad de aislar lo analítico de lo doctrinario, acaso porque las mismas realidades obligan a mantenerlos en el plano de la especulación, o cuando menos dentro de un enfoque que no disipa del todo las dudas sobre el qué hacer para cambiar el status quo. Lo mismo parece ocurrir en el resto de Centroamérica.

Por ejemplo, un estudio del ICEFI (2007) comienza señalando la encrucijada en que se encuentra la política fiscal en Centroamérica después de dos décadas. El foco de atención se pone en los bajos niveles de inversión en infraestructura y de gasto en los sectores sociales, que se consideran insuficientes para impulsar el crecimiento sostenido con bienestar y equidad. En este punto, la capacidad de los Estados para generar tributos emerge de manera natural como un obstáculo formidable.

No le resta fuerza al enfoque analítico, el que el estudio le atribuya a la actitud de ciertas élites económicas el haber virtualmente impedido el desarrollo de

183 Bjork, Gordon C. Private enterprise and public interest. The development of american capitalism. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1960.

sistemas fiscales más completos y adecuados. La elaboración sobre el particular más bien confirma la tesis de que, más allá de cualquier enfoque ideológico sobre el papel del Estado en la economía a través de la tributación y el gasto, lo realmente relevante es la prevalencia de un esquema de prebendas que no le permite al mismo cumplir a cabalidad sus funciones.

Sobre este último fenómeno, el mismo estudio sostiene:

"Ha sido más notorio en épocas recientes cuando determinados grupos se han beneficiado de inversiones en sectores privilegiados que no pagan impuestos y, por consiguiente, se oponen a que se fortalezca la tributación […] La existencia de estos privilegios, junto con el hecho que amplios sectores de la población centroamericana, de altos y bajos ingresos, no perciben que se benefician de los servicios del Estado, hace difícil alcanzar acuerdos o contratos sociales que le den un sustento político de largo plazo a las finanzas públicas".

Subyace en esa caracterización general, una falla de naturaleza estructural e institucional que es tan antigua como el surgimiento de los estados nacionales a partir de la independencia de España. De hecho, el manejo de las finanzas públicas ha sido el centro del desencuentro entre los grupos de poder y los gobiernos que han tratado de dar un paso hacia adelante en la construcción de sociedades más cohesionadas mediante políticas públicas que mejoren la distribución del ingreso[184].

Estas referencias adquieren matices y dimensiones especiales cuando se considera que la reforma económica orientada hacia el mercado tenía como centro de gravitación un Estado redimensionado, donde la política fiscal se convertía en punto focal para direccionar las acciones públicas. En esencia, se trataba de un Estado más pequeño, pero eficaz, facilitador del accionar de la iniciativa privada, antes que productor de bienes y servicios, donde el mercado hacía la diferencia.

En un sentido más técnico que filosófico, el papel del Estado en la nueva economía significaba adaptar el sistema tributario para que contribuyera a la asignación óptima de los recursos, a fomentar la productividad, a facilitar el proceso de

184 N. del A. En el caso de El Salvador, es de sobra conocida la oposición que enfrentó el presidente Duarte cuando quiso impulsar una reforma tributaria que el sector privado consideró confiscatoria. Veinticinco años antes, un ministro de Hacienda estrella fue destituido por tratar de poner un gravamen a un sector que está exento de impuestos por una ley que data del siglo XVIII; igual sucedió durante la cuarta administración de ARENA cuando el responsable de las finanzas públicas "renunció" precisamente en el momento cuando se daban muchos créditos por la labor que estaba desarrollando para cerrar portillos a toda expresión de defraudación fiscal. En Guatemala, en 1977 fue asesinado el ministro de Finanzas, Alberto Fuentes Mohr, por ser el abanderado, según se dijo en su momento, de una reforma tributaria profunda que tocaba grandes intereses económicos, acto que adquirió connotaciones internacionales por tratarse de una personalidad que había dedicado gran parte de su vida a la causa integracionista y muy vinculado con importantes organismos internacionales.

acumulación y la inserción del país en un orden mundial sin fronteras. Incentivos parejos, un sistema impositivo neutral y simple para privilegiar el ahorro y la inversión —aunque el papel de los impuestos para la redistribución de la renta no apareciera como un objetivo social importante— y un mayor énfasis en la inversión social, eran objetivos intermedios en cuanto al papel del Estado en la nueva economía.

Veinte años después, resulta sintomático que organismos como el FMI propugnen por un papel muy activo de los gobiernos, por lo menos los de los países desarrollados, para que mantengan sus estímulos fiscales y eviten de esa manera el "riesgo de que la recuperación se atasque". Esto fue planteado en un documento preparado para la reunión del G-20 en la reunión celebrada en Londres el 7 de noviembre de 2009[185].

La severidad de la crisis, sin duda seguía marcando la necesidad de un cambio en las políticas que los mismos organismos internacionales habían impulsado con tanto fervor solo dos décadas atrás.

G. El nuevo sistema tributario en perspectiva

En la tradición latinoamericana, y más allá de la ideología de los gobiernos de turno, destaca una realidad: la escasa capacidad del Estado de influir en el curso de la economía y para ejercer un papel más activo en la distribución del ingreso a través de la tributación y el gasto. Esto no se pudo lograr ni en la época cuando los gobiernos manejaban los sectores estratégicos como las telecomunicaciones, la generación y distribución de energía, el trasporte y competían deslealmente con la empresa privada en la producción de bienes y servicios a través de innumerables figuras que distorsionaban la asignación de recursos.

En la tercera parte de este trabajo nos referimos más específicamente a este tema al tratar de discernir sobre los alcances de la desincorporación y privatización como otro elemento central de la reforma, aunque desde ya se puede dejar sentado que el tamaño del sector público, visto desde el ángulo del gasto, nunca llegó en El Salvador a las dimensiones que adquirió en la mayoría de países latinoamericanos, incluyendo Centroamérica.

El sistema tributario puede ser considerado, entonces, como la herramienta que ha servido de instrumento de relativa importancia para definir el papel de Estado en la economía, en su doble dimensión; o sea, la extracción de recursos del sector

185 IFM Survey Magazine (7/11/09)

privado a través de los diferentes impuestos y la posterior canalización a través de los distintos programas de gasto e inversión. Esto puede parecer una verdad de Perogrullo, pues en todos los países es así, pero el caso salvadoreño podría inscribirse entre aquellos donde el papel del presupuesto, en tanto instrumento de gestión, incorpora características que merman su potencial distributivo.

Aun así, el panorama tributario de hoy en día, por lo menos en cuanto a su estructura, escasamente recuerda al que se tenía antes de 1990. Es más, se ha considerado que en su versión actual, es de los más modernos en América Latina por el número reducido de impuestos de alto rendimiento en que se asienta, lo cual, al menos en teoría, ayuda a cumplir otro de los objetivos de un sistema tributario eficaz: su costo de administración. No obstante, también se puede argumentar que sigue adoleciendo de fallas estructurales muy profundas, principalmente en cuanto a su equidad y neutralidad.

En efecto, si bien es cierto que el rendimiento de los impuestos directos ha venido aumentando en una medida no despreciable, los tributos indirectos siguen gravitando de manera determinante en los ingresos tributarios totales, por el peso específico del IVA. Este hace más regresivo el sistema en su conjunto, aunque a ello también contribuye el impuesto sobre la renta (Acevedo y Orellana, 2005).

Estos autores reconocen, sin embargo, la progresividad del impuesto sobre la renta en el caso de las personas naturales, por el hecho de que las tasas marginales en los diferentes tramos de ingresos son asumidas por los propios contribuyentes. Empero, a renglón seguido sostienen que "la progresividad del mismo gravamen no es suficiente para compensar la regresividad de la tributación indirecta, por lo cual el sistema tributario en su conjunto resulta regresivo a lo largo de toda su estructura de ingresos"[186].

El aserto de que la progresividad del impuesto sobre la renta está relacionada con la forma ineficiente con que se recaudan los tributos que gravan los ingresos de las personas, sugiere que los autores mencionados, sin decirlo, reconocen que esa virtud de alguna manera está asociada, no tanto a la esencia del sistema, cuanto a la forma en que se administra. La izquierda, en cambio, siempre ha argumentado que el sistema tiene fallas estructurales de origen en cuanto a la equidad.

En el estudio citado de Gómez Sabaine ratifica esos hallazgos al indicar que […] la diferenciación de las rentas del capital respecto a las rentas del trabajo introduce un factor de desigualdad de las rentas de las personas naturales asalariadas en relación con aquellas que las obtienen por otros medios. Un fenómeno similar se da en Chile.

186 Acevedo, Carlos y González Orellana, Mauricio. El Salvador: diagnóstico del sistema y recomendaciones de política. Op. Cit. Pág. 127 y 129.

El mismo autor ha encontrado otro fenómeno que potencia la inequidad y regresividad del sistema. Este es el nivel de incumplimiento que se genera en el impuesto sobre la renta, que se agrega a la regresividad que produce el hecho de que la mayor proporción de los ingresos tributarios la generen los impuestos indirectos, como ocurre en la mayoría de los países latinoamericanos. De los siete países considerados en su estudio (ya mencionado) el nivel de incumplimiento de las personas físicas es de 29%, mientras que en las sociedades llega al 50%. Solo en Perú, las personas naturales evaden menos que en El Salvador.

Sin embargo, la regresividad que se le atribuye al sistema salvadoreño, se replica con diferencias de grado en muchos países de la región, lo que dificulta más lograr una mejor comprensión del significado de la tributación en temas centrales como la distribución del ingreso y hasta en aspectos puntuales como la carga tributaria, más allá de las diferenciales que puede haber en las tarifas que definen los diferentes impuestos.

El mismo autor, a partir de otro estudio, muestra que El Salvador ocupa un lugar de relativo éxito cuando se compara el coeficiente de Gini previo a la reforma con el calculado con posterioridad. Pero entre los países latinoamericanos incluidos, solo Chile tiene un mejor desempeño en este campo.

Más allá de cualquier enfoque ideológico que podría estar involucrado en una discusión sobre ese tema, hay una realidad que no puede pasar desapercibida. Esta se relaciona con la pérdida del poder redistributivo de los impuestos y que, en América Latina, se asocia mucho con el poder de veto que se les atribuye a las élites económicas sobre casi todo intento de los gobiernos de llevar más recursos a sus arcas por la vía de la tributación. En el caso salvadoreño, hay una experiencia reciente que confirma esta realidad.

Como se dijo, no fue un problema menor lidiar con la oposición del sector financiero cuando se decidió gravar las utilidades obtenidas en el exterior a través de casas matrices que deliberadamente se establecieron cuando se regionalizó la banca y aunque ese poder de veto a que se alude antes no funcionó en esa ocasión, sí se puso de manifiesto más tarde, aunque fuera de manera indirecta.

La enorme defraudación fiscal expresada en los elevados niveles de evasión, elusión y contrabando, le imprimen asimismo un signo distintivo al sistema tributario del país, al punto que si la regresividad estructural ya gravita enormemente en la justicia tributaria, los portillos a través de los cuales se filtran cuantiosos recursos, que de otra manera irían a engrosar las arcas del gobierno, tornan todavía más inequitativo todo el sistema.

Las cifras contenidas en el estudio de Acevedo y Orellana antes aludido, no incluyen los efectos de las reformas de 2004, pero sus hallazgos encuentra un punto

de convergencia cuando se examina la reacción de los diferentes impuestos a partir de entonces. Además de que la tributación indirecta es la que determina la equidad del sistema tributario, también ponen al descubierto que el cumplimiento de los principales contribuyentes introduce elementos adicionales de inequidad, cuando esta se relaciona con la verticalidad u horizontalidad como elementos esenciales que determinan ese fenómeno[187].

Con todo, el proceso de reforma en el campo tributario no admite reservas en cuanto a su grado de congruencia con la orientación general que se trató de imprimir a la economía en su conjunto. Sin embargo, debe entenderse que el sistema tributario es solo un componente del complejo manejo de las finanzas públicas de un país, donde los ingresos, el gasto, el déficit y el endeudamiento deben responder a realidades cambiantes y la mayoría de las veces, muy complicadas que ponen al descubierto falencias graves que desafortunadamente solo se manifiestan en el largo plazo.

En el caso salvadoreño, todo indica que las mismas presiones sociales, el magro desempeño de la economía durante casi una década, los cuantiosos recursos que ha debido dedicar el país para enfrentar los daños causados en los últimos veinte años por fenómenos naturales como el Mitch (1998) los terremotos de 2001, la Tormenta Stan (2005) y más recientemente el huracán Ida, así como la rampante corrupción, contribuyeron a crear un escenario fiscal sumamente complicado que se acentuó con la crisis internacional.

Pero como hemos visto, la reforma en el campo tributario involucró virtualmente a todo el sistema, incluyendo el esquema de incentivos que se erigió cuando la economía giraba alrededor del modelo de sustitución de importaciones, aunque algunas veces las modificaciones no tuvieran mucho que ver con la eficacia que se andaba buscando.

Al menos en algunos casos, las reformas más bien tuvieron como propósito garantizar intereses sectoriales a largo plazo, por ejemplo, en el caso del sistema financiero, que solo adquirió una gran notoriedad cuando casi toda la industria fue vendida en 2007 a grandes consorcios internacionales, estando de por medio abultadas ganancias de capital, sin que el Estado percibiera un céntimo.

Este caso resulta emblemático cuando se considera que el gobierno de turno se vio casi al mismo tiempo con serias dificultades para financiar sus programas de subsidios, mientras, según los entendidos en la materia, creaba figuras financieras no permitidas por la Constitución.

187 Se entiende por equidad horizontal el trato igual a quienes se hallen en igualdad de circunstancias; equidad vertical, en cambio, alude a un trato adecuadamente desigual a quienes se encuentran en circunstancias distintas.

Esas expresiones de privilegios, aunque legitimadas por una legislación frágil y permisiva, también han contribuido a alimentar la idea de que la gestión gubernamental de ARENA, en su más amplia concepción, no pudo desterrar los vicios del pasado. Como era de esperarse, los detractores del sistema han encontrado en estos temas, más argumentos para reivindicar su propia causa, pero el problema es que además la crítica social en general, hoy más abierta e implacable, no ha sido condescendiente con los excesos que se han cometido en favor de ciertos grupos[188].

Pero concentrarse en el tema tributario, así se haga de manera profunda e integral —que no ha sido este caso—, deja obviamente por fuera muchos elementos del manejo fiscal que en la experiencia salvadoreña han sido muy relevantes, particularmente por la forma en que se fue definiendo el campo de actuación del Estado dentro del nuevo modelo económico. Esto cobra especial relevancia en un país como El Salvador, con grandes rezagos en el campo social y donde la intervención estatal nunca adquirió dimensiones tan grandes como en otros países de la región, como es el caso de Costa Rica.

Ya cuando se estaba concluyendo este trabajo, un nuevo desencuentro entre el gobierno y la empresa privada, vino a reeditar la permanente controversia sobre el régimen impositivo y la necesidad de remozarlo en un contexto signado por una profunda crisis fiscal. Aun en temas como el combate a la siempre presente defraudación fiscal, en sus diferentes manifestaciones —lo cual siempre ha sido apoyado por la empresa privada—, en esta ocasión, a diferencia de 2004, fue bastante difícil ponerse de acuerdo.

Ciertamente la propuesta inicial presentada por el gobierno contenía verdaderas aberraciones, como penalizar las propinas y gravar las importaciones de maquinaria, cuando el país lo que necesitaba (y necesita) era más inversión privada. Pero también en estos temas, las presiones por más impuestos, y particularmente en presencia de un gobierno de izquierda, tampoco pueden obviarse las cuestiones ideológicas aunque, a veces, se pierda la perspectiva de largo plazo.

En este contexto, dentro del enfoque de los organismos internacionales respecto a la nueva economía, solo quedaba como un registro para su propia historia, aquella expresión lapidaria del entonces presidente del Grupo del Banco Mundial, Robert McNamara, cuando en ocasión de la Reunión Anual del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial (1972) dijo lo siguiente:

188 Un artículo de Giovani Galeas, aparecido en La Prensa Gráfica (15/09/09) bajo el título "ARENA, un tema pendiente" enjuicia duramente la gestión del partido ARENA, dada la orientación que eventualmente tomó en favor de los grandes intereses económicos. Aun viniendo de un intelectual que con frecuencia cambia de discurso, sus señalamientos parecen pertinentes, sobre todo a las referencias que hace en torno a aquellas críticas que se le comenzaron a hacer a dicho partido y que subieron de tono en boca de una de las fundadoras del partido y eventual presidenta de la Asamblea Legislativa —doña Gloria Salguero Gross— cuando a resultas de la debacle electoral de 2003 alzó su voz llamando al partido "ARENA S.A. de C.V"., para simbolizar el hecho que se había convertido en un instrumento del gran capital, a despecho de lo que, al menos en el discurso, preconizaba su fundador.

"Cuando los privilegiados son unos pocos y los desesperadamente pobres muchos, y cuando la brecha entre ambos grupos se profundiza en vez de disminuir, solo es cuestión de tiempo hasta que sea preciso escoger entre los costos políticos de la reforma y los riesgos políticos de una rebelión"[189]

189 Citado por Luc de Wulf en "Estudios sobre incidencia fiscal en países en desarrollo", en Política fiscal en América Latina, selección de textos por Arturo C. Porzecanski. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), 1977.

CAPÍTULO VIII

Privatización, desregulación y desincorporación

A. Hacia una perspectiva global

¿Qué sucede cuando el Estado invade el ámbito de la actividad privada y se convierte en empresario?

Primero: *Compite, en unos casos, con los empresarios privados que pagan impuestos. En otros casos crea monopolios odiosos, mientras en ningún caso paga impuestos.*

Segundo: *Aumenta la pobreza general, por cuanto todas las empresas estatales, sin excepción y a pesar de sus privilegios, producen pérdidas.*

Tercero: *El Estado, cuando está comprometido en tareas ajenas a sus fines, deja de cumplir o cumple apenas parcialmente con sus funciones específicas, lo cual explica el estado crítico de la justicia, las obras públicas, la seguridad interna, etc.*

Cuarto: *En consideración a que las funciones del Estado son eminentemente políticas —no productivas ni técnicas— no hay, ni puede haber, continuidad ni idoneidad en los cuerpos directivos de las empresas estatales, lo cual produce ineficiencia e inmoralidad*[190].

Ideas como las anteriores se diseminaron a lo largo y ancho de América Latina, dentro de una nueva corriente de pensamiento que propugnaba por redefinir el papel y tamaño del Estado en el marco de la oleada liberalizadora, que se expandió en los años ochenta y que adquirió connotaciones de dogma bajo la vocería de Ronald Reagan y Margareth Thatcher.

En ese momento, seguramente el presidente de la potencia más grande del mundo (1971-1979) estaba lejos de pensar que tres décadas después sería su propio país el que nuevamente iba a ser protagonista principal de la crisis financiera y económica mundial más profunda y complicada desde la Gran Depresión de los años

190 Ciencia Política I, Revista Trimestral para América Latina y España No. 24, III Trimestre. Pág. 148

treinta, producto, en gran medida, de la excesiva veneración por el mercado que se profesó durante su mandato.

Hemos sostenido reiteradamente que el llamado neoliberalismo se asentó con fuerza en muchos países con la reforma estructural que empezaron a impulsar principalmente el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional desde principios de los ochenta, y que tuvo su punto de apoyo definitorio años más tarde, en las elaboraciones del llamado Consenso de Washington.

En ese momento, no había nada de pecaminoso, al menos en apariencia, en abrir las economías a la competencia internacional; desregular los diferentes mercados, reducir el tamaño del Estado, acudir a la privatización de las empresas públicas, eliminar el déficit fiscal, etc. Todo esto, dentro de una concepción filosófica-doctrinaria donde la búsqueda de la eficiencia desplazaba el interés por el logro de objetivos sociales, pues el mercado se encargaba de todo.

Esto resultaba muy atractivo y hasta se veía como un imperativo a la luz de las políticas de corte intervencionista del pasado, que a juicio de los impulsores de la "nueva economía", habían sido las responsables de la inestabilidad del crecimiento, la ineficiencia productiva y de la subordinación de las genuinas aspiraciones sociales, al manejo político más deleznable.

El tamaño que había adquirido el Estado, especialmente con su incursión progresiva en actividades propias de la empresa privada, se consideraba así como el nudo gordiano que impedía el desarrollo, en tanto que se había ido descuidando de sus tareas esenciales para privilegiar el clientelismo o el pago de facturas políticas. En este punto, buena parte de la atención se centraba en la gran cantidad de empresas que administraba, el manejo arbitrario de las tarifas en el caso de los servicios públicos y de los precios —cuando se trataba de entidades mercantiles—, y desde luego, el despilfarro de recursos, entre otros males[191].

En ese contexto, la privatización, la desincorporación y la desregulación se presentaban como elementos estratégicos para cambiar el status quo. En todo caso, había que desechar aquellas intervenciones en el aparato estatal basadas solo en el

191 El Banco Mundial lo pone en los siguientes términos: "Después de más de tres décadas de política económica autárquica y de fuerte intervención estatal, en los años ochenta los países de América Latina emprendieron una serie de reformas orientadas hacia el mercado para lograr la estabilidad macroeconómica y reactivar el crecimiento económico […] Las autoridades impusieron disciplina presupuestaria en el sector público, privatizando en algunos casos las empresas estatales; redujeron las barreras al comercio internacional y ajustaron el tipo de cambio y (desreglamentaron) los mercados financieros […] Estas reformas están transformando el papel del Estado, a medida que se reducen sus actividades como productor de bienes y servicios, así como su intervención en la fijación de los precios y la asignación de las inversiones". Reformas laborales y económicas en América Latina y el Caribe. Informe sobre el desarrollo mundial: Perspectivas regionales, 1995.

cambio administrativo, que invariablemente fueron torpedeadas por la burocracia y el mismo poder político.

Otra cosa distinta, es el marcado sesgo ideológico, el fundamentalismo y la falta de transparencia con que fueron conducidos los procesos, especialmente en lo que concierne a la privatización. Huelga decir que en muchos casos, el momento político favorable fue un factor clave y definitorio; sin embargo, igual pueden citarse factores técnico-económicos, en línea con lo expresado antes, agregando, desde luego, los elementos tecnológicos involucrados. Igualmente, no podían obviarse ciertas consideraciones un poco más puntuales, pero no menos importantes, tales como la dispersión institucional y la falta de congruencia entre las políticas generales y el accionar de las entidades.

Con todo, difícilmente los procesos de privatización, desregulación y desincorporación, al menos en América Latina, pueden ser encasillados dentro de un solo molde. De hecho, lo que los distingue es la diversidad de situaciones que debieron enfrentar los países, aun cuando para fines analíticos siempre resulte relevante recordar que lo que estaba en juego, era la construcción de un nuevo paradigma donde la relación Estado-mercado necesariamente pasaba por una redefinición de fondo.

Bajo esa perspectiva, cualquier enfoque sobre la naturaleza y alcances de los procesos, en particular en lo atinente a la privatización como tal, no puede obviar consideraciones acerca de la esencia misma de las acciones de política involucradas. Glade (1990) al referirse a la experiencia latinoamericana a partir del estudio de seis casos (Argentina, Brasil, Chile, México, República Dominicana y Trinidad y Tobago) reflexiona sobre aspectos que no parecen haber sido importantes en los procesos como tales, pero que ya en aquel momento se perfilaban como centrales en cada una de las experiencias analizadas.

En este sentido, parte del hecho que los tomadores de decisiones en los diferentes países, diferían en las prioridades que le asignaban a varios objetivos de política, justamente por las distintas visiones que tenían sobre la efectividad de determinado instrumento. Además, y como también parece obvio, los mismos responsables tenían diferentes percepciones sobre cómo interactúan las economías frente a su competencia.

En un contexto de creciente interdependencia económica a nivel global, las expectativas acerca de las reacciones de los actores de otros países debieron ser consideradas por los tomadores de decisiones de las contrapartes de otros países para tratar de visualizar los efectos de sus propias decisiones[192].

No es extraño, entonces, que la privatización hubiera tenido (y todavía tenga) defensores y detractores, lo mismo que sustento en opiniones neutrales, que se

192 Glade William. "Toward effective privatization strategies", en Privatization of public enterprises in Latin America, por el mismo autor. International Center for Economic Growth, Pág. 117. Institute of the Americas y Center for US-Mexican Studies.

Cuadro Nº 15
América Latina: Número de empresas privatizadas

Países	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Total
Argentina	6	13	30	34	34	4	121
Bolivia	0	0	6	19	0	19	44
Brasil	0	5	15	6	12	5	43
Chile	4	2	0	0	5	1	12
Colombia	7	10	4	3	4	0	28
Ecuador	0	0	0	0	8	2	10
México	90	70	28	21	12	0	221
Nicaragua	1	4	20	28	8	0	61
Panamá	0	2	10	15	26	30	83
Otros	0	1	0	0	10	3	14
Total	109	108	115	129	120	64	645

Fuente: CEPAL, 2008.

contraponen a la visión excesivamente cómoda de los funcionarios que tuvieron a cargo los procesos. Esto ocurrió a lo largo y ancho de América Latina, pero no revistió las mismas características, por ejemplo, de la experiencia privatizadora que se vivió con la reunificación alemana que involucró probablemente el más exitoso esfuerzo de privatización y desincorporación de que se tiene registro[193].

Por razones obvias, tampoco se puede asimilar la experiencia latinoamericana a la que se dio en el contexto más amplio del derrumbamiento del bloque socialista, donde cualquier cosa que significara una millonésima parte de menos Estado, ya era una ganancia.

Esta controversia, trasladada al caso salvadoreño, con los matices que adquirió en la región latinoamericana, resulta ilustrativa. En un evento organizado para analizar el caso de la privatización de las telecomunicaciones se vertieron conceptos que dejan traslucir los enfoques diametralmente opuestos sobre el tema, denotando su sensibilidad, pero también el marcado acento ideológico que rodeaba al mismo (Sierralta y Mena Lagos)[194]. Reconocidos economistas, entre ellos Melhado y Aceve-

193 Según Felipe Sahagun, hasta diciembre de 1994 la responsabilidad principal de la unificación recayó en la Oficina de Privatizaciones o "Treuhandanstalt", que en cinco años cerró 3,700 empresas entre ellas casi todos los gigantescos "kombinats", y privatizó otras 40,000. Tres de cada cuatro asalariados del Este perdieron su empleo en el proceso y sectores industriales completos quedaron reducidos a la nada. En su lugar, desde 1996 se han creado más de medio millón de empresas pequeñas y medianas que dan empleo a más de tres millones de personas. (www.elmundo.es/internacional/Alemania/ aniversario).

194 FUCAD-Fundación Konrad Adenauer. Privatizaciones: El caso de El Salvador y de las Telecomunicaciones. Fundación Centroamericana para el Desarrollo Humano Sostenible, 1997.

do, vieron la privatización desde otro ángulo, enfatizando, por ejemplo, los beneficios que trajo para la modernización de los servicios y el alivio a las dificultades fiscales.

Muchos otros autores y, por supuesto, organismos patrocinadores de la reforma, como el Banco Mundial y el FMI tienen sus propias versiones, aunque más de alguna vez estos últimos también han reconocido que no todos los procesos resultaron exitosos. De hecho, en varios países la privatización se prestó a la corrupción y en otros, el proceso no se desarrolló en concordancia con los postulados y objetivos que llevaron a su implementación.

Paradójicamente, algunos de estos problemas formaban parte de los factores que abonaban el discurso privatizador, aunque no siempre tenían igual peso frente al énfasis que se ponía en cuanto a los supuestos o reales beneficios que procuraba el hecho de que el Estado cediera espacio a los agentes privados. Más bien, se sobre enfatizaban los daños y perjuicios que ocasionaba el excesivo intervencionismo estatal, pero automáticamente se daba por descontado que la privatización era la única salida.

Este discurso servía de telón de fondo y de marco de referencia a la toma de decisiones que acompañó esta faceta de la reforma económica. El cuadro No. 15 demuestra el auge espectacular que tomó entonces la privatización en América Latina, aunque el mismo fenómeno había minimizado la importancia de revalorizar la función reguladora del Estado para corregir las fallas del mercado y evitar los abusos de los agentes económicos[195].

Obsérvese que el caso de El Salvador no aparece consignado, sin duda porque hasta ese momento el peso relativo de los primeros emprendimientos en este campo no estaban precisamente vinculados con sectores estratégicos —excepto el financiero-bancario— como en otros países. Pero tampoco aparece el caso de Costa Rica —un país donde el Estado ha tenido un protagonismo mayor que en el resto de Centroamérica— que solo entre 1987 y 1991 vendió 57 empresas estatales que operaban bajo el manto protector de la Corporación de Desarrollo (CODESA) y las que en los años ochenta le habían causado pérdidas por US$17,000 millones[196]. La información consignada en el caso de Chile, por el período incluido, tampoco destaca el gran esfuerzo privatizador que comenzó en los años setenta.

Como quiera que sea, el proceso salvadoreño estuvo claramente matizado por dos elementos adicionales que, por su propia naturaleza, elevan el caso a una dimen-

195 Para una mejor comprensión sobre el significado de la regulación en una economía de mercado véase Howe, Keith M. y Rasmussen, Eugene F. Public utility economics and finance, especialmente la referencia a la "nueva" teoría de la regulación de George Stigler. Editorial Prentice Hall, Inc., 1982. Páginas 170-172.

196 Hernández, René A. y Schatan, Claudia. "Políticas de competencia y de regulación en el istmo centroamericano", en "Condiciones y políticas de competencia, economías pequeñas de Centroamérica y el Caribe". Pág.87. México: CEPAL y Fondo de Cultura Económica, 2006.

sión, si no excepcional, al menos a una categoría un poco distinta dentro de la diversidad de circunstancias que definieron la privatización en otros países de la región.

El primero era de naturaleza estructural y tenía que ver directamente con el hecho de que, a diferencia de otros países (incluso aquí cerca en Centroamérica), el Estado nunca tuvo un protagonismo excesivo en la producción y distribución de bienes y servicios. El segundo, en cambio, es más bien de carácter coyuntural y se relaciona con la situación que presentaban la economía en general y los sectores estratégicos en particular, como secuela del conflicto armado, en un momento en que el país apenas podía generar los recursos para mantener funcionando la infraestructura básica de apoyo al sector productivo.

En cuanto al primer aspecto, puede decirse que la participación del Estado en la economía, igual que en muchos países —grandes y pequeños— regidos por el sistema capitalista, giró en torno a los llamados monopolios naturales y sólo eventualmente como productor directo de bienes o servicios que podían competir con la producción privada. El caso de la Fábrica de Hilados y Textiles de San Miguel, cae en esta reducida categoría.

Sin embargo, eventualmente tuvo que intervenir empresas que, habiendo surgido al amparo de leyes de fomento, entraron en problemas y debieron ser administradas por entidades como la Corporación Salvadoreña de Inversiones (CORSAIN) y el Banco Nacional de Fomento Industrial (BANAFI), como sucesoras del Instituto de Fomento a la Producción (INSAFOP), convertido después en Instituto Salvadoreño de Fomento Industrial (INSAFI).

Aun así, un hotel, una torrefacción, una empresa de cemento con una cuota de mercado limitada, la participación en una zona franca y su intervención obligada en unidades productivas que por diferentes razones fueron cayendo bajo su campo de influencia, no le daban al Estado salvadoreño la categoría de gran empresario.

Nada pecaminoso en todo caso, si se tiene en cuenta que —independientemente del final poco feliz que tuvieron muchas empresas que se acogieron a los esquemas de incentivos— fueron el subproducto de las políticas de promoción y fomento que cobraron importancia con la creación del MCCA y en general en América Latina, como parte de los esfuerzos de industrialización iniciados casi con la finalización de la Segunda Guerra Mundial.

Si el grado de intervención del Estado en la economía se mide por el tamaño del sector público no financiero, para 1990 los coeficientes de gasto respecto al PIB reflejaban lo siguiente: El Salvador 17.5% y Nicaragua 39.3% mientras que para 2006, las mismas relaciones mostraron niveles de 21.1% y 33.9%, respectivamente. En Honduras y Costa Rica, las relaciones fueron de 25.5% y 32.2% en 1990 y de

34.2% y 26.7% en 2005. Para Guatemala solo se dispuso, procedente de la misma fuente, del dato para 2006 equivalente a una proporción del 16.8%[197].

Como puede colegirse, El Salvador ocupa el segundo lugar en las series que resultan más comparables, aunque muy por debajo del caso hondureño (8.8 puntos en 1990). La situación es inversa en Nicaragua y Costa Rica, donde la relación bajó 16.6 puntos porcentuales en el primer caso y 6.5 puntos en el segundo. Curiosamente, estos dos últimos países han sido históricamente los más destacados por el tamaño de sus sectores públicos.

Obviamente, en todas estas relaciones están de por medio otros elementos como la eficiencia en el uso de los recursos, la tecnología, las dimensiones de la burocracia y sus remuneraciones y la transparencia con que funciona el Estado, entre otros aspectos relevantes. Sin embargo, resulta interesante constatar la cobertura asimétrica del SPNF entre la economía más grande de la región (Guatemala) y la que ocupa el cuarto lugar (Honduras).

El caso salvadoreño es destacable además, porque ni aun con las reformas estructurales de principios de los ochenta (nacionalización del comercio del café y el azúcar) aumentó significativamente la presencia del Estado en la economía. Caso aparte es el de la nacionalización de la banca, especialmente por la naturaleza misma de la actividad involucrada y por las pérdidas en que incurrió el sistema mientras mantuvo esa condición, aunque este segmento, por su propia naturaleza, no se incluye en la anterior categoría.

El mismo hecho de que las primeras privatizaciones (o desincorporaciones) se hubieran llevado a cabo sin que existiera un marco legal e institucional de carácter general y estratégico para ordenar el proceso —excepto en el caso de la Ley de Privatizaciones de Ingenios y Plantas de Alcohol— ya señala, cuando menos, la presencia de dos elementos.

Primero, que las empresas privatizadas no eran en modo alguno de importancia estratégica para el desarrollo nacional, ni tampoco sobresalían por los recursos públicos que comprometían, aunque la situación por la que atravesaba el país recomendaba cuidar hasta el último centavo.

Segundo, como resultado de lo anterior, es probable que el interés del sector privado de hacerse de los activos y la pretensión del gobierno de dejar constancia de que la privatización iba en serio, pudiera haber llevado al Estado a privatizar ganancias y a socializar pérdidas, que era justamente contrario a uno de los objetivos básicos de la privatización.

197 ICEFI. La política fiscal en la encrucijada: el caso de Centroamérica. 2007

Un hecho que destaca la poca importancia que se dio al proceso de desincorporación con esas empresas es que poco o nada se supo acerca del valor total que recuperó el Estado cuando los activos, o lo que quedaba de ellas, fueron vendidos al sector privado. En todo caso, si la gestión pública en El Salvador se caracteriza por su falta de transparencia, no había muchas razones de peso para que la ciudadanía se ocupara de esas "nimiedades".

Ni la venta del Hotel Presidente, que fue construido con fondos del erario nacional en los años setenta para darle albergue a la reunión anual del BID —que dicho sea de paso se trasladó a Guatemala por un presunto secuestro de un alto funcionario público— había perdido gran parte de su glamur por los pocos huéspedes (pagados) que recibía; despertó gran interés. Pero en este caso, me consta, hubo forcejeos entre conocidos grupos empresariales, en los cuales, incluso, intervinieron altos personajes del gobierno de turno, que, al menos en apariencia, no estaban vinculados con este tipo de negocios. Probablemente la situación en que se encontraba la "presa", diluía los verdaderos alcances de la transacción.

De hecho, ese hotel era más conocido por los espacios que ocupaban altos funcionarios públicos para celebrar juntas directivas y otras actividades, no precisamente relacionadas con sus funciones —pero que formaban parte de los frecuentes festines de la época—, que por las utilidades y la calidad de los servicios que prestaba a los verdaderos clientes.

Siendo reiterativos, se puede concluir, entonces que la esfera de influencia del Estado siempre estuvo confinada a un número reducido de campos estratégicos, más que todo vinculados con los llamados "monopolios naturales", aunque con las mencionadas reformas, su razón de ser se hubiera extralimitado. En todo caso, su grado de participación en sectores como el de energía y el de las comunicaciones reflejaba el signo de los tiempos.

Si el débil protagonismo del Estado salvadoreño ha sido bueno o dañino para el desarrollo del país en el largo plazo, es algo que también está abierto al debate, donde pueden entrar obviamente consideraciones tanto de eficiencia económica como de naturaleza ideológica[198]. En cualquier caso, hay opiniones calificadas como las del PNUD que, al referirse al tema de la privatización, sostuvo en su momento que el país "destacaba en el contexto latinoamericano por haber sido uno de los más agresivos en esta materia"[199].

198 N. del A. El verdadero peligro cuando se debaten estos temas es el riesgo de caer en el fundamentalismo exacerbado. Algo de esto parece estar implicado en los planteamientos de uno de los más acérrimos críticos de la política económica de ARENA, el que fuera diputado del FMLN, Salvador Arias, en su libro Derrumbe del neoliberalismo, lineamientos de un modelo alternativo. (Editorial Universitaria, 2008). Dicho sea de paso, la última parte del título de este libro recuerda el nombre con que FUSADES dio a conocer 20 años antes, su propio modelo.
199 Informe sobre Desarrollo Humano 2001. Pág. 80.

Más allá de este tipo de interpretaciones, hay que señalar que de las tres reformas más importantes, la privatización fue probablemente la que en los hechos despertó un genuino entusiasmo en el sector empresarial del país. Y esto por una razón bien simple: era la que reflejaba con mayor nitidez la reorientación que el primer gobierno de ARENA le imprimiría al sistema económico nacional.

La privatización se erigía así como el elemento símbolo de la nueva economía, privilegiando la apertura de mayores espacios para el accionar más libre del sector productivo nacional. Pero, sin duda, lo más importante, fue la posibilidad de hacerse del negocio bancario, con una alta rentabilidad garantizada y facilitada por el esquema de saneamiento y la venta que rigió el proceso. Esto, aunque en ese momento solo los conductores del mismo supieran que sería la inversión del siglo por el esquema que regiría al sector, en términos de una casi absoluta libertad para hacer negocios.

Bajo esa perspectiva, si en los campos arancelario y tributario podían haberse planteado argumentos para asegurar que los privilegios existentes se mantuvieran intactos, en el caso de la privatización, especialmente de los bancos, el tema no solo se diluía, sino que de manera casi espontánea recibía el respaldo de un actor importante. Esto no significa, sin embargo, que la empresa privada organizada le extendiera un cheque en blanco al gobierno.

De hecho, un enfoque frío sugería que si bien, por principios, los empresarios debían apoyar el proceso, tampoco se podía incurrir en el riesgo de cometer excesos, aunque por ese tiempo todavía no habían salido a la superficie los problemas que surgieron principalmente en algunos países suramericanos y que serían objeto de mucha crítica en los años posteriores, dado que, entre otras cosas, dieron paso a la corrupción, a la sustitución de monopolios públicos por privados y al encarecimiento de los servicios estratégicos.

Pero igual, los criterios que servían de sustento conceptual y doctrinario a la privatización, tenían en las reformas de los ochenta, la mejor justificación para demostrar que el Estado-empresario no era precisamente una buena opción, por más que detrás de aquellas estuviera un intento de construir un orden social y económico "más justo" tomando precisamente como bandera la supuesta —o real— expoliación de que había sido objeto gran parte de la población por la insensibilidad social de los grandes grupos empresariales.

No obstante, el hecho de que en materia de privatización se haya dado una especie de desfase en comparación con otros países de la región, también pone en evidencia que en el caso salvadoreño había ciertos elementos que le daban al proceso algunos signos de atipicidad. En realidad, cuando en El Salvador empezó a tomar

cuerpo el esquema de desregulación y la privatización, la atención también estaba puesta en el proceso de diálogo-negociación, y cuando se firmaron los Acuerdos de Paz, en la reconstrucción y en la incorporación del FMLN como nueva fuerza dentro del entramado político del país.

Había por supuesto campos que requerían una atención prioritaria, como el desmantelamiento de los controles de precios que afectaban a más de 250 rubros y que se erigieron fundamentalmente en la administración 1984-1989. Controles que se extendían hasta las prohibiciones para importar e incluso —y esto sí es verdaderamente importante— un manejo discrecional y excesivamente arbitrario del tipo de cambio, la tasa de interés, los subsidios a ciertos sectores y actividades, que claramente iban en contra del funcionamiento del sistema de precios, que era la razón de ser de la nueva economía.

Sin embargo, la agenda económica era parte de un binomio que tampoco se podía ignorar, aunque es muy probable que al menos en las primeras etapas del proceso, para las fuerzas políticas emergentes, fuera más importante posicionarse como partido antes que dar la imagen de que, de entrada, estaban torpedeando los signos positivos que se estaban observando en el desempeño de la economía.

En este escenario, casi cualquier cosa podía pasar a un segundo plano, porque ni aun los adversarios más radicales del neoliberalismo económico, tenían en ese momento una opción que resultara políticamente vendible en un país que ya estaba cosechando los beneficios del libre mercado. Esto, independientemente de que el crecimiento acelerado que se estaba registrando no fuera solo producto del nuevo modelo económico. Además, la reciente desaparición del bloque socialista, les restaba a defensores del Estado-empresario, fuerza moral.

Estos hechos no pueden ser ignorados al momento de justipreciar el proceso de privatización en general. Al menos algunos de ellos, descartan la posibilidad de que todo el proceso se pudiera haber derrumbado por razones estrictamente ideológicas, aunque como resulta comprensible, la oposición política asociara la privatización con el desmantelamiento del Estado. Más bien, los anticuerpos que generaron las reformas estructurales de los años ochenta y la forma en que se condujeron las mismas, habrían abonado el terreno para que el proceso se realizara sin mayores crispaciones.

Y el caso del sistema bancario probablemente es el que mejor reflejaba la posible presencia de elementos que iban más allá de la filosofía básica de la privatización. En efecto, cuando se decide iniciar el proceso, los críticos de las reformas de principios de los ochenta, tenían sobradas razones para arremeter con todas sus fuerzas contra el despojo, la corrupción y sobre todo el descuido en que fue cayendo el sector productivo por el manejo político de los temas involucrados. Sobre esto, no

había ninguna sombra de duda. Consecuentemente, aun cuando para la oposición la privatización significara desmantelar el Estado, la historia no estaba de su lado.

B. Reprivatización de la banca

1) Marco de referencia

En lo que concierne al sector financiero, El Salvador ofrece un caso único; aunque probablemente Chile tenga algunas similitudes (Whelan, 1989) Sin embargo, a diferencia de la mayoría de países, los bancos y otras instituciones de crédito estaban estatizados, por lo que su privatización adquiría un carácter emblemático; de hecho, encarnaba la esencia de la economía de mercado en un sector de cuyo desempeño depende la eficiencia de todo el sistema económico.

En ese contexto, la privatización de la banca y la desregulación no podían abordarse en términos convencionales, pues el funcionamiento del sector estaba marcado, no por el libre juego de las fuerzas del mercado y ni siquiera por las políticas emanadas de un banco central totalmente independiente, sino, en buena medida, por las pautas emanadas del poder político. Pero precisamente por esa deficiencia de fondo y si la ideología del nuevo gobierno primaba sobre los criterios técnicos-financieros, también se podía caer en excesos.

Sin embargo, desechar todo atisbo de ideología en el proceso general de privatización, también podía haber llevado a caer en una ingenuidad extrema, por la esencia misma de lo que estaba involucrado en la oleada liberalizadora vis a vis los antecedentes que en nuestro caso la hacían más racional, si cabe el término. Además, en el caso de la banca, se dio la circunstancia de que quienes asumieron el liderazgo del proceso tenían hasta razones personales que los podrían haber llevado a incurrir en una especie de dogmatismo.

Este era el caso, por ejemplo, del entonces presidente del BCR, quien más allá de sus reconocidos méritos como banquero, pudo haber eventualmente actuado con sentimientos encontrados. De hecho, quienes lo conocimos en FUSADES le reconocemos su increíble capacidad analítica y de trabajo, pero también su devoción exagerada por el mercado, acaso porque las reformas de los ochenta lo habían afectado por partida doble. Primero, con la expropiación de grandes extensiones de tierras de que fue víctima directa su familia; y segundo, con la intervención de los bancos, concretamente el Cuscatlán, donde a la sazón se desempeñaba como gerente general.

Si la represión gestada en el manejo arbitrario de la oferta monetaria, el crédito, la tasa de interés y el tipo de cambio, ya constituía una justificación de capital

importancia para quitarle las amarras que impedían el funcionamiento eficiente del sector financiero —aunque El Salvador no hubiera pasado por los traumatismos de varios países de la región— igual o mayor peso podía tener el fundamentalismo ideológico de los responsables de esta importante porción de la reforma[200].

Esto no es una hipótesis, ni mucho menos una simple suposición. Es una tesis que tiene su fundamento en el cauce que se le dio a la reestructuración de todo el sector, donde el proceso virtualmente se ajustó a la voluntad de los nuevos tomadores de decisiones, con relativamente poca oposición técnica y política y con un apoyo bastante marcado de parte del sector privado.

En parte por ello, las actuaciones de los responsables del proceso de privatización y desregulación, pasaron hasta cierto punto desapercibidas; además, pocos podían estar en desacuerdo con la reforma de un sector que venía arrastrando severas fallas estructurales que se desparramaban sobre toda la economía. Había evidencias claras de un manejo poco responsable del negocio bancario, en términos de la asignación arbitraria de los recursos crediticios, la falta de una correspondencia en la relación deudagarantías y entre préstamos y patrimonio, el descalce entre captación de recursos y el otorgamiento del crédito y la práctica de una política de tasas de interés divorciada totalmente de las tendencias inflacionarias.

Más allá de cualquier connotación ideológica que pudiera advertirse alrededor de todo el proceso, no puede eludirse, entonces, la situación particular que presentaba el sistema financiero como consecuencia de la forma técnicamente deficiente con que se había manejado durante los diez años que estuvo nacionalizado. Esto, agravado por la misma situación económica, que indudablemente había contribuido a deteriorar la capacidad de pago de muchos deudores, desbordando los límites de riesgo aceptables en el negocio bancario.

Los estudios previos a la privatización así lo confirman. La evaluación del 80% de la cartera de crédito y otros activos estableció que la "cartera mala" (categorías D y E) ascendía al 35% y que la participación en la inmediatamente anterior superaba el 25%; consiguientemente, solo el 40% del crédito era virtualmente recuperable. Bajo estos criterios, los ajustes realizados a los estados financieros al 31 de diciembre de 1989 determinaron la necesidad de una reserva de saneamiento de créditos de 1,700 millones de colones[201].

En ese escenario, y para preparar el terreno para la privatización, se aprobó la Ley de Saneamiento y Fortalecimiento de los Bancos Comerciales y Asociaciones de

200 McKinnon, Ronald I. "Financial liberalization and economic development" en Occasional Papers No 6. International Center for Economic Growth, 1988

201 Orellana Milla, Roberto. "Anteproyectos de Leyes Saneamiento y Privatización de los Bancos Comerciales y las Asociaciones de Ahorro y Préstamo" en La privatización de la banca comercial. CENITEC, 1990.

Ahorro y Préstamo, que le dio vida al Fondo de Saneamiento y Fortalecimiento del Sistema Financiero (FOSAFFI). La base financiera para la labor de limpieza de los balances bancarios encargada a la nueva entidad, consistió (al menos inicialmente) en la emisión de bonos por 1,400 millones de colones por parte del BCR para que aquel adquiriera, a su valor de capital e intereses a la fecha de la transferencia, créditos y otros activos de las instituciones involucradas[202].

A pesar de que las cifras que se manejan extraoficialmente exceden por mucho el monto asignado legalmente para el saneamiento, el costo real no puede quedar reducido a los recursos directamente comprometidos en la operación. Aun esas abultadas cifras, dejan por fuera el costo de contar con un sistema bancario como el que tiene el país hoy en día, más allá de las credenciales que le asignan entidades internacionales como uno de los más sofisticados en América Latina[203].

En este sentido, la línea de análisis debería considerar el hecho de que el FOSAFFI sigue operando después de quince años para deshacerse de los activos "tóxicos" (para utilizar un término de moda) que le fueron traspasados al inicio. Además, el país ha tenido que lidiar en el camino con otros problemas de entidades financieras como los de CREDISA, Insepro/Finsepro, Crediclub, Fomiexport, entre otras, que directa o indirectamente están relacionados con la desregulación que siguió al proceso de reprivatización del sistema bancario.

Como quiera que sea, con carteras totalmente saneadas y un potencial insospechado de nuevas opciones en materia de productos y servicios financieros, el tema de la reprivatización de la banca se tornó crucial en un momento muy especial. Más allá de los elementos sustantivos y otras motivaciones que rodearon la medida, liberar al sector financiero de las ataduras estatales equivalía claramente a rescatar la esencia de la iniciativa privada. Retomar el manejo privado tenía así un fundamento ético y uno técnico-instrumental que corregía los desajustes que provoca en el sistema económico, el manejo discrecional y arbitrario de la moneda y el crédito.

Bajo estas circunstancias, la desregulación financiera y la reprivatización de la banca se convirtieron en un binomio indisoluble y, en los hechos, en el elemento más emblemático de todo el proceso de reforma; más aún, considerando que se trataba de revertir un proceso confiscatorio, aunque como es bien sabido, las instituciones no regresaron a sus antiguos dueños. Con el tiempo se constataría que, más allá de la ra-

202 Decreto Legislativo No. 627, del 22 de noviembre de 1990, sancionado por el entonces presidente de la República el día 30 del mismo mes y año.

203 Con respecto al monto del "salvataje", el autor tuvo acceso a versiones de personas calificadas (con la condición de conservar el anonimato) de que la cifra fue en los hechos mucho mayor y que en algunos casos no era necesario calificar como incobrables deudas que entraron en el programa de saneamiento.

cionalidad técnica y financiera y la fundamentación filosófica, había grandes intereses en un sector que tiene la característica muy particular de ser proclive a la ubicuidad, pero que a la vez desaparece fácilmente.

Al margen de las implicaciones de ciertos elementos que pudieran haber desbordado los intereses estrictamente nacionales, lo cierto es que el proceso arrancó y se desarrolló teniendo como referente un cronograma y un conjunto de mecanismos legales, administrativos e institucionales técnicamente diseñados. Es más, podría decirse que nada quedó al azar, incluyendo la supuesta perspectiva de largo plazo que tenían los conductores del proceso, en cuanto al número de entidades que en el futuro operarían en el sector y cuál sería su destino.

Lo último podría plantearse como una tesis, a partir de la transformación forzada de las asociaciones de ahorro y préstamo en bancos, la eventual absorción de algunos de ellos por parte de las entidades más grandes y la forma en que se fue definiendo todo el sector. Parece que en este caso, la esencia de la economía de mercado —la competencia— a partir de la presencia de muchos actores en el mercado, no cabía en la cabeza de quienes se autoproclamaban defensores del sistema de libre empresa.

En todo caso, la idea de aprovechar la privatización como medio para democratizar el capital o construir una base de nuevos propietarios era muy atractiva, al menos en el discurso. Es más, este tema fue abordado casi con fervor cívico por el propio presidente Cristiani, cuando en una parte del mensaje dirigido ante la Asamblea Legislativa, en ocasión de su primer año de gestión dijo:

"Nuestro gobierno ya ha iniciado el programa para privatizar el Sistema Financiero, a fin de que este se transforme en un canalizador de recursos para sustentar el desarrollo económico y social de nuestro país. En este proceso se le dará la primera opción a los trabajadores y a los pequeños inversionistas, de modo de garantizar que la privatización se realice dentro de un moderno concepto democrático".

En efecto, las mismas disposiciones legales que le dieron el sustento jurídico a la venta de las entidades financieras, contenían provisiones expresas para lograr aquellos objetivos. Concretamente, el considerando IV de la Ley de Privatización de los Bancos Comerciales y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, señala lo siguiente:

"Que la privatización debe propiciar la ampliación de la base accionaria en las instituciones financieras, regulando adecuadamente la transferencia de las mismas a inversionistas privados con preferencia a favor de empleados de los Bancos y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo y de los pequeños inversionistas".

Ya en las disposiciones específicas que se relacionan con los criterios para la adquisición de las acciones, se estipulaban parámetros que sugerían la preocupación porque el traslado de las instituciones financieras se hiciera de manera transparente. Esto se encuentra desarrollado en el Art. 3, que define las limitaciones para el sector privado[204]. Asimismo, en el Art. 6 de la misma ley, se hace una categorización cuantitativa (a medias) de la categoría de compradores[205].

No deja de ser curioso que se omitiera una disposición especial para que los antiguos propietarios tuvieran un espacio como accionistas en las nuevas instituciones; después de todo, eran ellos los que habían sido objeto de despojo y no los trabajadores. Aquí podría estar un rechazo a la forma en que actuaron los bancos antes de la nacionalización y un disfraz para "privilegiar" al personal que había contribuido a construir verdaderos imperios, con algunas salvedades.

Bajo esos parámetros legales e instrumentales, con la privatización de los bancos y las Asociaciones de Ahorro y Préstamo —ya saneados— solo quedaron al final diez instituciones y su capital accionario fue distribuido tal como se muestra en el cuadro Nº 16.

Una primera aproximación a la distribución del capital accionario no causa alarma. Sin embargo, los rumores sobre la falta de transparencia en el proceso encontraron eco en algunos estudios que se ocuparon eventualmente del tema.

Albiac (1999), después de hacer una elaboración —diríamos liviana— de ciertas medidas que acompañaron el proceso, señala que "la venta de acciones no fue muy pública, los trabajadores despedidos fueron presionados para que vendieran sus activos y no se establecieron mecanismos para evitar los testaferros".

Por su parte, Córdova, Pleitez y Ramos (1998), al reconocer que el proceso de privatización, en general, se ejecutó casi conforme con lo programado (refiriéndose al cronograma), señalan lo siguiente:

"El problema, sin embargo, es que la privatización de algunos bancos (concretamente los más grandes) no se desarrolló con la transparencia debida, lo cual permitió que los principales beneficiarios de los mecanismos preferenciales de adqui-

204 Entre estas limitaciones estaban: a) ninguna persona natural o jurídica puede ser propietaria de más del 5% de las acciones en cualquiera de las instituciones financieras; b) dentro de este porcentaje, estarán incluidas las acciones de los cónyuges y las de sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad o primero de afinidad; c) para adquirir y ser propietario de acciones en exceso de 1% se requerirá haber sido precalificado por la Superintendencia del Sistema Financiero de conformidad con las regulaciones que al respecto emita.

205 Al efecto se estipula: a) empleados de bancos y asociaciones de ahorro y préstamo y pequeños inversionistas, entendiéndose por éstos quienes compren acciones por un valor máximo de cien mil colones; y 2) otros inversionistas en compras mayores de cien mil colones.

Cuadro Nº 16
Reprivatización de la banca: Resultado de la venta de acciones

Venta de acciones	Bancos	Financieras	Total
Número de acciones (miles)	7,175	1,805	8,980
Número de accionistas	16,731	4,672	21,403
Empleados que compraron acciones	4,003	1,074	5,077

Fuente: BCR, memoria de labores 1994.

sición de acciones que fueron aplicados, no fueran los empleados de dichas instituciones y los pequeños inversionistas, sino un pequeño grupo de grandes inversionistas.

Este proceder, denunciado incluso por funcionarios de la actual administración presidencial (se refieren a la de Calderón Sol), unido a las dificultades del gobierno para explicar por qué y cómo la privatización puede contribuir a mejorar la eficiencia, la competitividad y el bienestar de la población en general, han dado lugar a que actualmente el ambiente para las privatizaciones sea menos propicio que el que prevalecía al inicio de la administración presidencial"[206].

Esto último se decía en un momento en que ya se había puesto en marcha la privatización de las telecomunicaciones, la distribución de energía y el sistema previsional, que como se menciona más adelante, arrancó con algún desfase por una serie de factores.

Se puede colegir, entonces, que el origen de las anomalías mencionadas no estuvo tanto en la ley, cuanto en la falta de cumplimiento estricto de la misma y el mero hecho de que figuras como el presidente del BCR y el mismo presidente de la República, aparecieran eventualmente como los principales accionistas de los bancos más grandes, a través de grupos en los que ya tenían fuertes intereses. Esto ayuda a comprender mejor el significado de aquellos señalamientos y las implicaciones que la privatización tuvo en la eventual "cartelización del sistema financiero.

En este escenario es, por supuesto, casi imposible sustentar una opinión convincente sobre el papel que desempeñó la SSF como garante de la transparencia de la privatización, de conformidad con lo que establecía el cuerpo legal respectivo. Aún más, a quince años de ese evento, es válido preguntarse por qué no intervino la Corte

206 FundaUngo Reforma política y reforma económica: los retos de la gobernabilidad democrática. Enero de 1998. Págs. 47 y 48.

de Cuentas en el proceso, tratándose de la venta de activos estatales, independientemente de cómo estos fueron adquiridos por el gobierno.

Lo que por otro lado resulta incuestionable, es el excesivo protagonismo que tuvo el presidente del BCR, quien definitivamente incidía en el trabajo diario de la SSF, aprovechando su dependencia orgánica, funcional y financiera del todavía en ese entonces instituto emisor. Esta influencia se mantuvo aun después de finalizado el proceso, tal como lo reconocería posteriormente el ex superintendente, Rafael Rodríguez Loucel, en una versión personal de su paso por la entidad[207].

Si la reprivatización de la banca se hizo bajo una influencia excesiva de dicho funcionario, se podría incluso compartir la percepción de algunas personas que han seguido hablando del tema, de que el proceso fue confeccionado con una visión de largo plazo realmente asombrosa. Y si ello fue así, no es descabellado pensar que tal estrategia facilitó que los bancos más grades fueran progresivamente extendiendo su área original de influencia, al incursionar en otras actividades como seguros, casas de bolsa, emisión de tarjetas de crédito, almacenes de depósito, factoraje e incluso la adquisición de Administradoras de Fondos de Pensión, hasta conformar cuatro grandes conglomerados.

En este marco, podría aventurarse el juicio de que la privatización de la banca implicó, más que en ningún otro sector, socializar pérdidas y privatizar ganancias. Como se sabe, la magnitud del saneamiento viabilizó la obtención, desde el principio, de pingües ganancias con una inversión relativamente modesta, como lo sugiere el hecho que desde los primeros años el financiamiento otorgado para la obtención de acciones fue pagado con el producto de las utilidades generadas (Melhado, 2000)[208].

Pero sin duda, la alta rentabilidad del negocio se puso realmente en evidencia cuando los conglomerados fueron adquiridos por grandes bancos extranjeros, operación que llevó aun a los accionistas minoritarios (que probablemente nunca pensaron lo que podía hacer una pequeña inversión) a engrosar las filas de la clase media. Lástima grande que esta clase de accionistas solo representó una fracción mínima de toda la población salvadoreña.

2) Evolución de la banca después de la privatización

El sector bancario tuvo una evolución acelerada una vez que se asentó la privatización y en menos de una década ya era considerado como el más sofisticado de Centroamérica. Una prueba de ello es que por más de un quinquenio su crecimiento promedio prácti-

207 Rodríguez Loucel, Rafael. Mi realidad y una injusticia. Tecnoimpresos S.A. de C.V., 2003. Pág. 149.
208 En esto incidió directamente la magnitud del saneamiento. Solo como una referencia puede señalarse que al 31 de diciembre de 1986, el capital combinado de los nueve bancos y las siete asociaciones de ahorro y préstamo que fueron inicialmente saneadas estaban representadas por 235,237 acciones, mientras que las que se vendieron con la privatización solo fueron 8,790.

camente triplicó el de la economía en general. Esto dice mucho de la rapidez con que se acomodó a las nuevas reglas de juego, siguiendo la tendencia en boga en cuanto a la liberalización de los mercados y la creación de un marco institucional que puso al sistema en armonía con las exigencias que planteaba la reforma económica en su conjunto.

Es más, la reprivatización de la banca ha sido reputada como una de las acciones más relevantes dentro del proceso de reforma, aunque el tema como tal se diluya en las valoraciones más generales que normalmente se hacen acerca de las experiencias de otros países en materia de desregulación. Y si bien puede aceptarse que el saneamiento de las entidades se hizo a un costo económico y social muy alto, también hay que reconocer que la privatización dejó atrás la erosión de la credibilidad en el sistema, dando paso en un tiempo relativamente corto a una transformación radical del mismo. Independientemente de los problemas ya señalados, el cambio observado hacia la modernidad y la eficiencia no puede ser ignorado.

En este orden de ideas, el Banco Mundial (2003) destaca que hacia mediados de los noventa, El Salvador aprobó una serie de medidas para fortalecer el sistema financiero, introduciendo muchos rasgos positivos para el desarrollo del sistema que incluían: la supervisión consolidada de los conglomerados financieros, aumentando los requerimientos de capital para el establecimientos de bancos y la cobertura de activos en riesgo; controles más estrictos de los créditos relacionados; creación de un sistema de garantía de depósitos y un mejoramiento en el sistema resolutivo en caso de fallas bancarias.

Señala, además, que como resultado de estas y otras reformas introducidas por la misma época, El Salvador construyó uno de los más desarrollados sistemas bancarios en Centroamérica, agregando que (ya en aquella época) el país tenía un nivel de sofisticación financiera por encima de los países vecinos y que estaba ligeramente arriba del promedio mundial, de acuerdo con las mediciones del Foro Económico Mundial, en su edición de 2004. En este sentido, destacaba en América Latina, junto con Brasil, Chile y México Sin embargo, al mismo tiempo advertía que el sistema bancario estaba altamente concentrado.

Al respecto apuntaba que de los catorce bancos existentes hacia marzo del 2004, cuatro de ellos (Agrícola, Cuscatlán, Salvadoreño y de Comercio) concentraban el 81% de los activos, producto de una serie de consolidaciones que comenzó hacia finales de los noventa, que habrían resultado acentuadas por la disminución en los márgenes de intermediación que prevalecían antes de la dolarización. Además, destacaba, que la participación de capital extranjero era baja con solo dos bancos (Scotiabank y Citi) que apenas registraba el equivalente al 5.3% de los activos de todo el sistema[209].

209 Banco Mundial. El Salvador: Investment climate assesment. Washington 2005. Págs.179 y 180.

El PNUD y FUSADES (2003) coinciden bastante con los criterios vertidos por el Banco Mundial. Al respecto, el primer organismo señala que:

"El proceso de reformas habría contribuido en buena medida a colocar a la banca salvadoreña en una situación de liderazgo financiero a nivel centroamericano, lo cual, entre otros aspectos, se reflejaba en el tamaño relativo de sus activos como porcentaje del PIB y en la eficiencia de la intermediación financiera medida a través de las diferencias o "spreads" entre las tasas activas y pasivas promedio"[210].

Esta perspectiva también es compartida por el Banco Interamericano de Desarrollo, que al plantear la transformación en este mismo campo (no sin antes elevar a una categoría especial la importancia del diálogo nacional y el compromiso político respecto del programa de reforma del sector financiero) señala que:

"El proceso(de privatización) comenzó a principios del decenio de 1990 con la privatización del sector bancario previamente nacionalizado y evolucionó hasta abarcar la reforma regulatoria, la creación de instrumentos de crédito público de segundo piso y el desarrollo de los fondos de pensión y mercados de capital […] Las medidas para el fortalecimiento del sistema incluyeron el establecimiento de la Superintendencia del Sistema Financiero en 1996 y una moderna ley de Bancos (aprobada en 1999 y revisada en el 2002)".

En este marco, el mismo organismo menciona la introducción de nuevos elementos en el sistema, incluyendo:

"La supervisión de los conglomerados financieros, el incremento de los requerimientos de capital para el establecimiento de bancos y para cubrir los activos en riesgo, un control más estricto de los créditos relacionados, la creación de un sistema de garantía de depósitos y el mejoramiento en el sistema de disputas con bancos […] Como resultado de esas y otras reformas, llevadas a cabo a mediados de los noventa, El Salvador catapultó su sistema bancario hasta ser el más eficiente de Centroamérica y de los bancos que lideraban la tendencia hacia la regionalización"[211].

El dinamismo y modernización del sistema no se detuvo, lo que le permitió seguir posicionándose todavía más en la región. El mismo Foro Económico Mundial elevó en 2007 su calificación en el contexto latinoamericano, de manera que entre un grupo más amplio de países, el sistema bancario salvadoreño ocupaba el puesto número tres, solo superado por los de Chile y Perú, recordando que unos pocos años atrás, se

210 PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano, El Salvador 2003. Desafíos y opciones en tiempos de globalización. Pág. 122.
211 BID. Una sólida alianza para el desarrollo, Centroamérica y el BID desde 1990.

ubicaba en cuarto lugar entre nueve países. En este sentido, desplazó a México, pero ocupó el lugar de Chile, y este el de Brasil, que pasó al séptimo lugar (gráfico Nº 3).

En un lenguaje más concreto, la eficiencia del sistema bancario salvadoreño puede ser considerada a partir de tres puntos de vista: profundidad financiera, eficiencia operativa y márgenes de intermediación.

Con respecto al primer punto, es ostensible la ventaja del sistema salvadoreño respecto al resto de países centroamericanos y al de República Dominicana (cuadro Nº 17). Ciertamente, igual que en todos los países considerados, se advierten variaciones sensibles entre períodos, pero el grado de monetización de la economía nacional en ningún año ha sido superado por el resto.

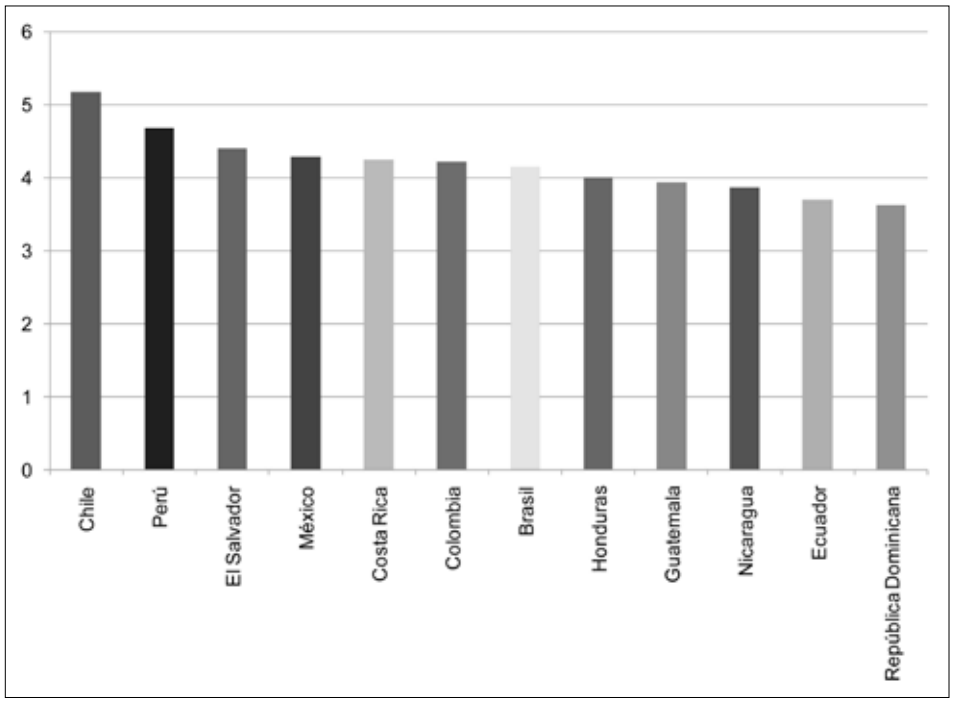
No obstante, en este plano también es notorio un nivel de asimetría entre cinco de los seis países considerados. Dicha relación oscila entre un máximo de 45.5% y mínimo de 40.9% en El Salvador y un 37.9% y un 24.5% en Costa Rica. Es destacable el aumento significativo que experimenta en el caso de El Salvador el coeficiente respectivo en 2001, lo cual puede atribuirse a los ingresos extraordinarios que recibió el país a raíz de los terremotos, y que se expresan en los activos externos de los bancos comerciales. La dispersión es menor en Guatemala, ocupando un lugar intermedio en Nicaragua y República Dominicana, que son al mismo tiempo los países donde la profundidad financiera es menor.

En este mismo plano, El Salvador presenta además otros rasgos distintivos. En efecto, el régimen monetario adoptado a partir de enero del 2001, vuelve difuso los determinantes de la oferta monetaria y, consecuentemente, el grado en que la liquidez del sistema se adecua al crecimiento de la economía. Más concretamente, al no contarse con los instrumentos clásicos de control monetario, es el mercado —manejado totalmente por la banca comercial— el que determina el tamaño y estructura de la masa monetaria.

Desde ese punto de vista, se podría dar créditos a la banca nacional por mantener un grado de liquidez basado virtualmente en decisiones que toman de manera autónoma. Sin embargo, en épocas de anormalidad financiera como la que ha provocado la crisis internacional —dentro de la cual la liquidez es precisamente uno de los temas más críticos— la ausencia de política monetaria no puede ser ignorada.

En cuanto a la eficiencia operativa, el cuadro Nº 18 muestra la distancia que separa al sistema salvadoreño entre los siete (incluyendo los referidos a países con mayor grado de desarrollo relativo como México). De hecho, sólo lo aventaja el sistema panameño, lo cual es entendible por la cerrada competencia que se da entre

Gráfico Nº 3
Sofisticación del mercado financiero por países, 2007
(Escala de 0 a 7)



Fuente: Foro Económico Mundial, 2007.

Cuadro Nº 17
Centroamérica y R.D: Medios de pago como porcentaje del PIB

Grado de profundidad financiera						
Año	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Rep. Dominicana
2000	27.0	41.9	33.1	n/d	n/d	26.3
2001	24.5	44.7	32.3	33.1	30.0	31.9
2002	26.3	44.4	31.3	34.0	32.6	31.9
2003	28.0	43.0	32.0	34.5	32.8	39.5
2004	28.2	42.1	31.6	35.4	30.6	29.4
2005	31.4	40.9	33.1	37.3	28.6	30.2
2006	33.7	42.2	35.1	41.3	27.1	28.9
2007	37.9	45.5	33.8	42.5	27.9	29.9
2008	36.5	42.3	31.7	37.8	23.1	27.8

Fuente: Elaboración propia con base en cifras del Consejo Monetario Centroamericano.

las decenas de entidades de capital extranjero que operan en un centro financiero considerado como uno de los más sofisticados del mundo, considerando el tamaño de la economía del país.

Cuadro Nº 18
Centroamérica y México: Eficiencia operativa de la banca, 1997-2007

Grado administrativo/ Activo total promedio							
Año	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	México
1997	6.1	3.4	5.8	6.3	5.0	n.d.	n.d.
1998	6.1	3.4	5.9	6.2	5.7	n.d.	5.56
1999	6.0	3.5	5.8	6.3	5.1	0.8	6.0
2000	5.9	3.5	5.7	6.4	4.2	0.8	6.35
2001	6.0	3.0	5.3	6.2	4.2	0.8	3.79
2002	5.9	3.1	5.3	6.0	4.3	1.0	5.37
2003	5.8	3.0	4.7	5.6	4.3	1.1	5.01
2004	5.4	2.8	4.7	5.3	4.7	1.0	5.08
2005	5.0	2.8	4.3	5.1	4.6	1.1	4.7
2006	4.9	2.8	4.3	4.8	5.2	1.0	n.d.
2007	4.9	2.9	4.5	5.0	6.0	0.9	n.d.
2008	4.4	3.0	4.0	5.3	6.3	0.9	n.d.

n.d.: No disponible.
Fuente: Consejo Monetario Centroamericano

En el caso salvadoreño, las exigencias que impone la competencia desde el exterior probablemente hagan la diferencia con el resto de países. Sin embargo, el fenómeno no es nuevo. Con relación a esto, el Banco Mundial, al referirse en el estudio ya aludido a la alta concentración en un pequeño grupo de entidades, señala dos cosas: primero, la creciente presión de dos bancos extranjeros (con una mínima participación en los activos) sobre las instituciones financieras locales, a través de la provisión de servicios a grandes empresas en el país, y segundo, la competencia de bancos sin presencia en el país, en el otorgamiento de crédito, también al mismo segmento[212].

Dicho sea de paso, esta banca de "maletín" siempre fue considerada como una competencia desleal por la banca local, entre otras razones, porque no pagaba impuestos y operaba con los clientes más importantes y seguros del país. En todo caso, esa posición se relativiza cuando se constata la forma bastante discrecional con que los bancos "locales" hacen negocios y cumplen con sus obligaciones tributarias.

Pero tampoco puede ignorarse el grado de eficiencia con que opera la banca salvadoreña a partir de parámetros relacionados directamente con la intermediación

212 Op. Cit. Pág. 182

(cuadro Nº 19). La eficiencia se expresa en la diferencia en la tasa que aplica a los depósitos que recibe y la que imputa a los créditos que concede. En este sentido el "spread" que (teóricamente) maneja la banca comercial salvadoreña de acuerdo con esa información, es el más bajo de la región, fenómeno que se acentuó a partir de la dolarización.

Cuadro Nº 19
Centroamérica: Márgenes de intermediación implícitos de la banca
(En porcentajes)

Año	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Rep. Dominicana
1997	13.5	8.9	11.7	19.5	9.2	n.d.
1998	11.0	8.3	10.3	15.3	10.7	8.5
1999	10.9	8.7	10.8	13.6	10.3	8.1
2000	10.8	9.0	10.0	13.7	7.7	8.0
2001	9.7	8.5	7.7	11.7	10.0	7.8
2002	9.3	7.5	7.6	11.8	11.4	7.7
2003	9.3	6.5	6.6	10.9	11.1	6.1
2004	9.3	6.3	6.6	10.8	11.7	9.8
2005	9.6	6.7	11.1	10.7	12.7	11.9
2006	9.2	6.8	3.7	9.7	12.1	13.0
2007	8.3	6.6	3.6	9.5	12.9	12.2
2008	7.6	6.8	7.1	10.6	13.8	11.8

Fuente: Consejo Monetario Centroamericano, 2009.

No obstante, es preciso advertir que la eficiencia centrada en el "spread" puede ocultar diferencias muy marcadas entre países, originadas, por ejemplo, en las fuentes y usos de recursos, donde la concentración o la dispersión juegan un papel muy importante. La composición de los depósitos como tal (cuenta corriente, ahorro y a plazo) es en este sentido determinante, igual que el destino del crédito, caso en el cual entran en consideración aspectos como la calidad del demandante de recursos, el destino sectorial y las garantías, las exigencias de encaje, entre otros.

En relación con lo anterior, El Salvador muestra las tasas activas y pasivas más bajas en términos reales (cuadro Nº 20), en parte porque la dolarización, también en teoría, tiende a alinear esas variables a las internacionales. Empero, a raíz de la crisis financiera mundial se ha podido establecer que ese vínculo no tiene sustento real; poniendo más bien al descubierto que los intermediarios financieros operan con una total discrecionalidad o para ponerlo en términos menos drásticos, que en este aspecto la economía salvadoreña no está del todo integrada al mercado global.

Lo anterior no ignora que las tasas locales de interés, son influenciadas además por la inexistencia de restricciones en la cuenta de capital de la balanza de pagos.

Esto, unido a la expansión de los servicios bancarios hacia los países vecinos bajo figuras corporativas bastante agresivas, le da al sistema bancario nacional ventajas relativas sobre sus contrapartes regionales.

Aquí cabe un paréntesis. Se sospecha que antes de la crisis de liquidez, las bajas tasas activas de interés en El Salvador bien pudieron haber estado actuando en sentido inverso a uno de los propósitos que se invocaron al momento de dolarizar la economía: es decir, convertir al país en un lugar atractivo para inversiones de todo tipo.

Debido especialmente a la ausencia de controles en la cuenta de capital de la balanza de pagos antes mencionada y a la misma dolarización, se presume que El Salvador pudo haberse convertido en un exportador neto de capitales hacia los países más cercanos, tomando (los empresarios) recursos a bajo costo para invertirlos en activos de riesgo y aun en inversiones financieras que resultaban más rentables que en el país. A este tema se alude más adelante.

Cuadro Nº 20
Centroamérica: Tasas activas y pasivas reales promedio
(En porcentaje)

Activas Reales							
Año	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Rep. Dominicana	Prom. Regional
2000	14.4	9.3	14.9	13.1	24.9	19.9	16.1
2001	12.2	8.1	9.0	13.2	18.1	16.8	12.9
2002	17.0	4.2	9.9	14.0	14.6	18.1	13.0
2003	12.6	4.0	8.3	13.4	11.7	-12.9	6.2
2004	9.0	1.0	4.3	10.3	9.0	2.1	5.9
2005	8.9	2.6	3.6	9.2	7.6	19.0	8.5
2006	9.9	2.6	5.8	11.3	7.4	11.0	8.0
2007	7.1	3.2	5.7	9.1	6.6	9.2	6.8
2008	3.2	0.6	1.9	5.9	-0.9	8.5	3.2
Pasivas Reales							
Año	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Rep. Dominicana	Prom. Regional
2000	4.8	4.8	10.2	4.4	3.6	9.7	6.2
2001	4.5	4.0	2.4	5.3	10.8	8.0	5.8
2002	7.1	0.6	3.3	4.5	9.4	8.9	5.6
2003	3.5	0.9	0.9	4.4	6.5	-23.6	-1.2
2004	1.0	-2.0	-2.3	1.8	2.8	-13.7	-2.1
2005	1.3	-0.9	-2.0	1.9	0.8	7.5	1.4
2006	2.0	-0.5	0.4	3.5	2.0	1.9	1.6
2007	-1.4	0.1	0.4	0.8	1.2	1.3	0.4
2008	-5.1	-2.8	-3.4	-1.7	-5.9	0.4	-3.1

Fuente: Consejo Monetario Centroamericano, 2009.

A pesar de todo, fijar la atención sólo en la tasa de interés nominal puede conducir a la formulación de juicios equivocados sobre el costo del dinero tomado a préstamo. Sin duda, son muchos los factores que en circunstancias normales neutralizan la relación estrecha que podría esperarse, por ejemplo, entre la tasa de interés activa y los niveles de inversión; entre ellos la estratificación de aquella por categorías de empresas y, por supuesto, las garantías. En todo caso, el hecho objetivo es que en El Salvador la tasa nominal únicamente llega a representar en algunos casos el 60% de la tasa efectiva, según los criterios aplicados por la SSF.

Esa brecha, que es determinada por el cúmulo de cargos que se hacen por una amplia variedad de servicios relacionados, y que dicha entidad identifica en sus publicaciones mensuales sobre las tasas de interés, comisiones, recargos y cargos por cuenta de terceros, deja entrever que la tasa nominal, realmente hace honor a su denominación, porque con la misma se cobran servicios hasta por una mala mirada. El solo hecho de tener que asumir un recargo por un pago anticipado de un crédito, ya dice mucho de los excesos que se cometen; en este caso, bajo el cuestionable argumento que esa operación les afecta su programación de flujos.

La dispersión de tasas también es un reflejo de la amplia discrecionalidad con que operan los bancos. En este sentido, se puede señalar que las tasas publicadas por la SSF para el mes de marzo de 2009 para créditos a más de un año, oscilaban entre 15.5% y 36%, en lo que concierne a la tasa nominal y entre 15.8% y 38.3% en lo que corresponde a la efectiva.

Si de comparaciones con países vecinos se trata, se pudo constatar que al menos media docena de empresas guatemaltecas consultadas deliberadamente para elaborar esta sección, manejaban líneas rotativas en dólares para una variedad de actividades, con tasas que variaban entre el 60% y el 70% de la que se aplicaban en el país para rubros similares. Puede ser que este ejemplo no sea muy representativo, pero da una idea aunque sea general acerca de los falsos supuestos que rodearon el cambio del régimen monetario. Esto es cierto, aun cuando las tasas de interés fueran idénticas. Refuerza este criterio, el origen de los bancos, que virtualmente controlan el mercado monetario y el momento de esa verificación, cuando la tasa de referencia en los Estados Unidos se acercaba a cero[213].

En lo que concierne a las tasas pasivas, su comportamiento también muestra rasgos particulares. En una visión de conjunto, puede decirse que la inflación había erosionado totalmente las tasas nominales hasta tornarlas negativas en términos reales hacia 2008. Este fenómeno se viene observando en El Salvador desde 2004, a pesar de que el país ha registrado en los últimos años las tasas de inflación más bajas de la región.

213 SSF. Marzo de 2009.

En este caso, es pertinente preguntarse si con esos niveles de remuneración, es posible arraigar el ahorro nacional, o en su defecto, esperar un cambio sensible en los patrones de consumo, en un país donde los principales componentes de la demanda agregada han sido trastocados totalmente por los cuantiosos recursos que sin ningún quid pro quo, ingresan al país en concepto de remesas familiares y se carece de mecanismos de política para incidir en la expansión y contracción del crédito y los medios de pago.

3) Reacomodo y cambio de estructura del sistema financiero

Una década después de la reprivatización, las fusiones y adquisiciones y la entrada de nuevos actores, operaban en el mercado financiero trece bancos. Dentro de éstos, nueve funcionaban estrictamente como banca comercial cubriendo todas las operaciones que la ley les permite; dos con características comerciales y de desarrollo (ambas estatales) y un número igual que actuaban como sucursales de bancos extranjeros, con operaciones limitadas. Además operaba el BMI, con funciones de banca de segundo piso.

En esencia, el sistema bancario conservó esta fisonomía hasta que las principales tres entidades (Agrícola, Cuscatlán y Salvadoreño) fueron vendidos a consorcios internacionales[214]. Con esta operación, prácticamente todos los bancos, excepto el Banco Hipotecario y el de Fomento Agropecuario, quedaron en manos de extranjeros. Pero la nueva conformación no cambió significativamente la cuota de mercado que venían registrando antes de esa operación las diferentes entidades, aunque la absorción del Banco Uno por el Citigroup, aumentó un tanto la participación de este en los indicadores fundamentales.

Al concluir el 2008 operaban 12 entidades, presentando una estructura en términos de activos y su participación en el crédito y los depósitos totales, tal como se muestra en el cuadro Nº 21[215].

Puede observarse que a finales de ese año, los cuatro bancos más grandes concentraban el 81.2% de la cartera y el 79.7% de los depósitos, mientras los bancos Hipotecario y de Fomento, apenas alcanzaban el 4.1% y 4.9% respectivamente. En términos prácticos, la concentración en cuatro bancos, que no ha variado desde que el Banco Mundial se refirió al tema, sigue constituyendo una típica figura oligopólica. Esta misma situación no se da en la región, excepto en los últimos años en Nicaragua, donde sólo existen dos bancos de capital extranjero que compiten con seis nacionales[216] (cuadro Nº 22).

214 El Banco Ahorromet había sido adquirido años antes por el Scotiabank y el de Comercio por Banistmo, que a su vez fue adquirido por el Banco Salvadoreño.
215 Cuando este libro estaba por concluir, abrió operaciones el Banco Azteca de México.
216 Fuente: El Economista Regional, No. 15, 2009.

Cuadro Nº 21
El Salvador: Bancos comerciales por activos y participación en el mercado 2008

Institución	Activos (millones US$)	Préstamos (% de mercado)	Depósitos (% de mercado)
Banco Agrícola, S.A.	3,857	29.2%	28.9%
Citibank de El Salvador, S.A.	2,698	19.1%	19.8%
Banco HSBC Salvadoreño, S.A.	2,150	15.9%	16.4%
Scotiabank El Salvador, S.A.	2,086	17.0%	14.6%
Banco de América Central, S.A.	1,086	8.5%	7.5%
Banco Hipotecario de El Salvador, S.A.	401	2.9%	3.2%
Banco Promerica, S.A.	397	2.8%	3.7%
Banco Procredit, S.A.	271	2.0%	1.9%
Banco de Formato Agropecuario	213	1.2%	1.7%
Citibank N.A. Sucursal El Salvador	153	0.2%	1.1%
Banco G&T Continental El Salvador, S.A.	151	1.0%	1.2%
First Commercial Bank, sucursal El Salvador	17	0.1%	0.0%
TOTAL	13.480	100.0%	100.0%

Fuente: Superintendencia del Sistema Financiero, 2009.

Cuadro Nº 22
Centroamérica: Cuotas de mercado de los cinco bancos más grandes

Activos de los 5 primeros bancos / Activo total						
Año	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
1997	79.7	68.7	38.1	51.2	63.3	n.d.
1998	77.6	69.7	38.8	52.0	56.5	n.d.
1999	76.8	75.0	39.8	51.2	60.8	37.6
2000	75.2	85.0	43.4	59.7	80.0	39.3
2001	72.5	89.5	53.9	61.0	95.7	42.8
2002	73.0	89.3	55.3	64.0	95.6	41.9
2003	71.5	88.4	59.7	66.8	96.0	41.5
2004	76.0	86.9	60.6	66.1	95.9	43.8
2005	76.8	91.2	61.4	65.7	96.1	45.2
2006	76.2	90.6	71.0	64.3	94.4	45.0
2007	79.5	89.5	77.8	62.5	93.7	45.7
2008	77.2	92.3	79.1	68.2	88.5	43.7

Fuente: Consejo Monetario Centroamericano, 2009.

La propiedad extranjera de los bancos en Centroamérica fue destacada por el Periódico La Moneda (Guatemala), en la edición correspondiente al período del 16 al 20 de febrero de 2009, señalando que de los 39 bancos que operan con capital total o parcialmente extranjero, cinco están radicados en El Salvador, ocupando en orden de importancia las posiciones: 3, 7, 9, 10 y 11 en la región. Esto, considerando los 71 bancos que funcionan en el área, pero donde el Banco Agrícola (El Salvador) ocupa el primer lugar entre todos aquellos cuyo capital es totalmente foráneo.

En un país donde no existe banca central para el ejercicio de la política monetaria, la alta concentración de los agregados monetarios y la misma propiedad de los bancos, supone un poder casi absoluto para manejar los recursos financieros, que son a la economía, lo que la sangre es para el cuerpo humano. Técnicamente, esto le da también un signo distintivo muy importante a la banca comercial salvadoreña, con pocos casos semejantes dentro de los sistemas financieros modernos.

La opinión de Stiglitz sobre el comportamiento de la banca extranjera en torno a la liquidez, en épocas que se podían considerar "normales" en cualquier economía, ayuda a comprender mejor la situación del país en estos momentos. Sobre el particular, el laureado economista dice lo siguiente:

"Los bancos nacionales son más sensibles a lo que suele denominarse ***window guidance*** *—formas sutiles de influencia del banco central, por ejemplo, expandir el crédito cuando la economía necesita un estímulo, y contraerlos cuando aparecen signos de recalentamiento— […] Es mucho menos probable que los bancos extranjeros respondan a tales señales. Análogamente, es más probable que los bancos nacionales reaccionen ante la presión para abordar deficiencias básicas en el sistema crediticio, grupos desatendidos inmerecidamente, como las minorías y las regiones menos favorecidas"*[217].

La realidad del país encaja perfectamente en esos criterios, más aún considerando que para fines prácticos, no existe banco central. Hay que recordar que en un determinado momento se consideró que con la presencia de bancos de categoría mundial, el sistema financiero nacional había resultado fortalecido, pero la crisis ha venido a demostrar lo contrario, pues con ello se incrementó el grado de vulnerabilidad financiera del país.

De hecho, cuando comenzó el debilitamiento bancario en los grandes centros financieros, sus implicaciones en el acceso al crédito fueron notorias casi de inmediato, porque los principales bancos radicados en el país ya no podían nutrirse de recursos de sus casas matrices. Esto, más la inexistencia de política monetaria, ayuda

217 Op.cit. pág. 109

a explicar por qué El Salvador fue el primero de toda América Latina en contratar una línea de crédito (US$400 millones) dentro de la ventanilla que había creado el BID para inyectarle liquidez a los diferentes sistemas.

Como se sabe, los bancos comerciales operan fundamentalmente en el mercado monetario y siempre están pendientes del calce entre los recursos que captan y el crédito que conceden, pero en el caso de El Salvador, con los grandes espacios que ha tenido la banca, la ha convertido virtualmente en dueña de todo el mercado financiero con todo lo que ello significa para la eficacia del binomio ahorro-inversión en el proceso de desarrollo.

De hecho, ha sido la ampliación progresiva del campo de operación de los bancos, lo que ha impedido elevar a un grado superior la intermediación financiera como lo suponía la creación de la Bolsa de Valores. No es casual, entonces, que los bancos siempre consideraran a esta entidad como un competidor más y no como un socio importante para potenciar el desarrollo del mercado de capitales en la función ahorro-inversión[218].

Esto último no es un tema irrelevante. En ausencia de otras opciones de ahorro y financiamiento en el mercado, sumado a la falta de conocimiento sobre las pocas opciones que existen, los entes con excedentes —familias o empresas— prefieren mantener sus recursos en depósitos a plazo e incluso en cuentas de ahorro, aun cuando la tasa de interés aplicada sea negativa en términos reales; mientras que los inversionistas o demandantes de crédito en general, se someten a la voluntad de los intermediarios. Esto, obviamente, potencia el poder casi sin fronteras que ejerce el sector sobre toda la economía, incluyendo al gobierno y los agentes privados[219].

Esos grados de libertad, no pueden ser comparados con los de aquellos donde el Banco Central actúa en el mercado monetario, a través de instrumentos como el encaje, las líneas de redescuento, operaciones de mercado abierto, la fijación de la tasa de interés de referencia, etc. Por el contrario, al habérsele quitado al BCR su función como prestamista de última instancia a partir de la dolarización, el sistema quedó expuesto a una vulnerabilidad estructural permanente.

A pesar de todo, con frecuencia los mismos banqueros han sostenido que el sector bancario salvadoreño, y general el sistema financiero, es uno de los más regula-

218 Vidal, Juan Héctor: "Caracterización y potencial del mercado de capitales de El Salvador". Proyecto BID- Bolsa de Valores. 2006.

219 El autor tuvo acceso a información verbal del Ministro de Hacienda de la administración Funes, sobre la intención de los bancos más grandes de comprar la emisión de letras de tesorería que por US$ 300.00 millones tuvo que emitir el gobierno recién iniciada su gestión, para hacer frente a problemas de caja, siempre que este aceptara la tasa de interés acordada por ellos mismos. Al final fueron generosos y aceptaron reducirla dos puntos porcentuales, pero el nivel aceptado, virtualmente duplica casi la tasa aplicable a un crédito hipotecario normal.

dos de América Latina. Esto admite discusiones (Calvo y Corbo, 1997) aunque tales expresiones no sean sino el reflejo de una reacción natural después de toda una década de experiencias negativas con la excesiva permisividad en materia de regulación y control, a la cual se atribuye la quiebra de un banco y las operaciones multimillonarias fraudulentas, en al menos unas seis financieras, años después.

De hecho, que la regulación del sistema financiero en su conjunto siguió siendo débil, se comprueba con la estafa de una casa corredora de bolsa que, frente a las narices de la superintendencia respectiva, sacó del país varios millones de dólares perjudicando a pequeños inversionistas.

Sin embargo, es probable con el predominio de la banca extranjera y más aún con la debacle generada en el sector inmobiliario de los Estado Unidos, el tema de la falta de regulación ya no siga siendo tan espinoso, siempre y cuando los estándares de rigurosidad no sean invocados excesivamente por las entidades intermediarias para sofocar al sector productivo, como empezó a ocurrir a partir del cuarto trimestre de 2008, práctica que se mantenía cuando ya los bancos tenían a su disposición la línea de crédito negociada por el BCR con el BID.

La forma en que los bancos del país asumen el riesgo, también es emblemático. Esto se puso de manifiesto cuando el gobierno del presidente Funes lanzó su programa "vivienda para todos". Para hacer viable el financiamiento a corto plazo que requerían los empresarios de la construcción, se tuvo que crear un fideicomiso (otro). En esta oportunidad, para salvaguardar a los intermediarios de un posible no pago de parte del deudor.

4) Un desenlace esperado

Durante mucho tiempo me ha perseguido la idea de que la reprivatización de la banca fue diseñada como un traje a la medida. Es más, desde mi punto de vista, la visión de largo plazo estuvo siempre presente en la mente de sus principales actores, incluso para que la prenda cambiara de dueño bajo un atractivo parecido al que provoca una bella joven a sus veinte años, en un octogenario libidinoso.

Al aventurar un juicio de esos alcances, viene a mi memoria una reunión del Comité Ejecutivo de la ANEP con el ministro de Economía y el superintendente del Sistema Financiero. Esta tuvo lugar en medio del escándalo creado por la quiebra de CREDISA, el incremento de la mora bancaria, la escasez de crédito y la constatación de que la economía había entrado en una etapa de lento crecimiento.

Después de discutir largamente sobre esos temas y el papel de los bancos en esa coyuntura, el Superintendente se atrevió a decir que no había por qué preocupar-

se, que después de esa quiebra y los fraudes de las financieras, el sistema era sano y que tenía que tomarse en cuenta que, dada la pequeñez de la economía nacional, sólo había espacio, cuando mucho, para tres o cuatro bancos grandes, que harían la diferencia. A los demás, la misma fuerza del mercado los iría sacando de la competencia o se quedarían operando marginalmente.

Yo me quedé estupefacto, pues ya por esa época se empezaba a hablar del objetivo de convertir a El Salvador en un centro financiero internacional, pero ello chocaba con la noción de que el mercado financiero estuviera controlado por unas pocas entidades[220]. No se puede hablar de desregulación financiera y apertura total de la economía, poniendo cortapisas a la entrada de nuevos competidores o, en el extremo, reprimiendo a las entidades pequeñas. Pero estas posibilidades, no dejaron de pasar por mi mente después de escuchar al responsable de supervisar el negocio bancario.

Muchos años después, y precisamente cuando iniciaba las primeras investigaciones para escribir este capítulo, la misma persona que me comentó que en algunos casos no era necesario incurrir en costos de saneamiento de cartera, me sugirió que asociara algunos nombres de directores de los bancos más importantes con los de los principales socios de una compañía dedicada al negocio inmobiliario. Me insinuó que allí podía encontrar la respuesta a muchas de las inquietudes que aún hoy en día salen a flote cuando se habla de la reprivatización de la banca.

Con igual ardor hablan los empresarios que se dedican a la construcción de vivienda, cuando recuerdan que con el saneamiento bancario se proscribieron también las asociaciones de ahorro y préstamo. Es más, algunos consideran esta decisión como una de las más aberrantes dentro de todo el proceso de saneamiento financiero y su evolución posterior hasta llegar a la dolarización.

Entonces, entre la reprivatización de la banca y su "desnacionalización" (o sea la venta de las principales entidades a consorcios internacionales) —vaya paradoja conceptual— hay mucha tela que cortar. Ciertamente, que el sistema bancario nacional sea considerado internacionalmente como uno de los más sofisticados de la región, constituye una credencial muy positiva para El Salvador.

Pero los salvadoreños también sabemos que este reconocimiento tiene a la base un costo muy alto, donde los recursos que comprometió el país en el saneamien-

220 Esto entraba en choque con la opinión que en ese momento tenían los organismos internacionales del sistema bancario del país. Por ejemplo, durante la Cuarta Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Desarrollo en América Latina y el Caribe, Bancos y Mercado de Capitales, una ponencia referida a El Salvador cierra con las siguientes citas de Standard & Poor's. "El sistema bancario salvadoreño se beneficia de una base amplia en la propiedad, de una prudente y sólida regulación y de eficientes operaciones […] Hacia el futuro, Standard & Poor's espera que entren más bancos en el mercado y por lo tanto que los usen para cubrir El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. […] Los bancos salvadoreños están entre los más eficientes en Latinoamérica". San Salvador, junio de 1998.

to previo a la reprivatización pueden considerarse como nimiedades, en comparación con lo que se puede colegir que hubiera sido la situación bajo una práctica bancaria, más consecuente con los mismos desafíos que planteaba la nueva economía.

Para elevar el tema a su verdadera dimensión, hay que decir que se trata de un sector que, como pocos, se benefició de una reforma económica que puso a su disposición un mercado de insospechadas oportunidades, con poco o ningún riesgo para inversionistas que supieron explotar con gran inteligencia, un negocio de suyo rentable. Esto no pasa por alto lo delicado que resulta su manejo en cualquier parte del mundo, pero tampoco puede ignorarse la protección de que gozó desde la reprivatización y el cambio de la propiedad de todos los bancos comerciales, a manos de extranjeros.

Siendo así, esta última operación —que puede considerarse como la última etapa de un proceso planeado con una exquisitez financiera extraordinaria— se convirtió también en un negocio fabuloso y que, para que no hubiera desviaciones entorpecedoras, también fue acompañada de una estrategia corporativa evidentemente concertada entre los principales actores, es decir, los propios bancos.

La cifra que se manejó con la venta de los tres principales bancos durante 2007 rondaba los US$4,000 millones (FUSADES la ubica en el equivalente al 12.5% del PIB)[221], pero como la venta del segundo banco más grande y todo el grupo que giraba a su alrededor cambió de manos en el exterior mediante una figura muy sui géneris, igual que lo hizo el que ocupaba el primer lugar con buena parte de su capital accionario, lo que quedó en el país fue solo una proporción de la operación total. En todo caso, las transacciones fuera del país, según ha trascendido, se materializaron en Panamá, donde los principales bancos tenían sus verdaderos centros de operación.

El negocio involucrado no fue menor ni aun para los pequeños inversionistas. Un buen amigo me comentó que se quedó sorprendido cuando recibió un cheque por más de TRESCIENTOS CINCUENTA MIL DOLARES como producto de una inversión de CIEN MIL COLONES que había hecho 15 años atrás, que nunca la desembolsó totalmente porque solo tuvo que dar de "prima" el 15% y además había recibido durante los primeros años, jugosos dividendos.

Se quedó más anonadado cuando se dio cuenta que no le habían deducido nada en concepto de impuestos y únicamente le cobraron las comisiones de la Bolsa y la de los servicios de intermediación de las casas corredoras. Al final me terminó diciendo que él y su familia estaban felices porque con ello se iban a comprar la casa

221 ¿Cómo está nuestra economía? XXV aniversario. 2009.

de sus sueños, pero que no le dejaba de incomodar que la mayor parte de las ventas de los bancos se hubieran hecho en la plaza panameña, con lo cual "nuestros ahorros les servirían a los amigos del sur para financiar por lo menos el 50% de la ampliación del Canal".

Lo de las ganancias fabulosas de los pequeños accionistas se propagó tiempo después como reguero de pólvora, no así las de los mayoritarios. Se dice, sin embargo, que algunos de estos últimos perdieron buena proporción de sus ganancias, debido a que como parte del precio de sus acciones, recibieron títulos de los mismos bancos que adquirieron las entidades salvadoreñas, los cuales se desplomaron en Wall Street a raíz de la crisis financiera.

En cualquier caso, en la Bolsa de Valores local sólo se transaron acciones por un valor inferior a los US$900 millones, tanto en oferta pública como en el mercado secundario. Esto significaría que, independientemente de la operación antes señalada, gran parte de la venta local se hizo fuera del mercado bursátil. Aún más, hay que considerar que la operación realizada internamente no le agregó nada al ahorro financiero nacional, porque simplemente fue cambio de dueños de activos ya existentes.

El significado de la operación se vuelve pernicioso de comprobarse las suposiciones de que muchos inversionistas grandes sacaron del país el dinero por la venta de sus títulos. Un análisis detallado de la balanza de pagos podría dar luz sobre estas "salidas no controladas" de capital.

Pero sin duda lo más inaudito es que la compraventa de los bancos no haya aportado un céntimo a las arcas del Estado en un momento en que el gobierno había acudido a figuras financieras que bordean la inconstitucionalidad para financiar programas sociales y de seguridad.

De hecho, las operaciones que eventualmente hizo el gobierno central para captar fondos a través de los fideicomisos, probablemente no hubieran sido necesarias con solo que se hubieran gravado esas ganancias aplicando el IVA a la transacción como tal. Un decreto legislativo especial hubiera sido igualmente una opción, considerando que con mucha anticipación se supo de las negociaciones en marcha para vender los principales bancos. Aquí no valían argumentos de seguridad jurídica, si se hubiera legislado cuando estaban en curso esas negociaciones o se presumía que se iban a llevar a cabo.

Recuerdo haberle planteado esta posibilidad a un alto funcionario del Ministerio de Hacienda, quien tenía bajo su responsabilidad el sector de los grandes contribuyentes, respondiéndome que se estaba pensando en una figura de ese tipo. Sin embargo, igual me pronuncié en mi columna "Sendas y Surcos" de LPG.

Pero la versión más incisiva respecto al tema está contenida en un artículo del padre José María Tojeira, aparecido en el Diario CoLatino a mediados de mayo de 2007. En este se hablaba de las cifras multimillonarias que alcanzaban las transacciones, aunque el foco de atención fue el despropósito de no haber gravado con el IVA la compraventa. Él estimó que aplicándole el gravamen al traspaso de acciones, el Estado hubiera percibido la friolera de US$400 millones, con lo que el gobierno de turno se hubiera evitado las cuestionadas figuras de los fideicomisos.

En cambio, con estos se obligó a las AFP a adquirir sus títulos valores dando lugar a una suerte de represión financiera, que en todo caso al final no resultó perjudicial para los bancos —en la medida que las administradoras de los fondos de pensión pertenecen a los mismos grupos financieros— sino para el sector productivo y los mismos cotizantes.

En todo esto, no solo entran en juego problemas de naturaleza ética y moral, vinculados con la justicia tributaria, sino también elementos que llevan a pensar en la forma inconsecuente con que siguen actuando los grandes grupos de poder, volcándose contra el interés público y la misma institucionalidad del Estado.

Con frecuencia hemos sostenido que durante el último cuarto de siglo, la sociedad salvadoreña ha sido victimizada no solo por la guerra, el crimen organizado, las pandillas y el lavado de dinero, sino también por el comportamiento poco ético de ciertos sectores. El bancario no escapa a este señalamiento, aunque no haya llegado a los grados de expoliación del mexicano, que sobresale en el ámbito latinoamericano.

Primero fue su nacionalización, con todas las implicaciones que tuvo en el derecho de propiedad y en el manejo político del sistema que lo llevó a una situación bastante precaria. Después vino el costo del saneamiento, previo a su privatización. Le siguió un período en el que los bancos hicieron lo que les vino en gana —producto de la excesiva desregulación— en perjuicio del sector productivo y los ahorrantes. El costo económico y social involucrado, probablemente nunca será establecido, solo sabemos que ha sido descomunal.

Mientras tanto, se le dio muerte institucional a la autoridad monetaria con la dolarización. Esto, en el marco de una gestión económica cuestionable, pero que se ajustaba como anillo al dedo, dentro de un credo que siempre fue más allá de toda racionalidad técnica y, desde luego, del sano juicio con que debe manejarse una de las herramientas más poderosas con que cuenta cualquier gobierno: la política monetaria. Sin medir las consecuencias, el manejo del crédito, la tasa de interés, el precio de la divisa, entre otros, se dejó en manos extrañas.

Pero todo lo que se diga sobre el particular, resulta un simple ejercicio mental, cuando uno se remonta a las cifras que implicó el saneamiento bancario y las compara imaginariamente con las que hoy en día manejan cuatro de los consorcios que surgieron como producto de la privatización, o sea, las entidades hoy en manos distintas de las salvadoreñas.

Esto no es un tema trivial cuando se pone en perspectiva la necesidad que tiene el país de movilizar más eficientemente el ahorro interno en función del desarrollo nacional. En este sentido, aumentar más la profundidad financiera en el país (aunque alta en comparación con otros países de la región) supone considerar el grado de influencia y concentración que presenta la banca comercial en todo el mercado financiero nacional, para estimular con una estrategia definida, el surgimiento de nuevos intermediarios que favorezcan el crecimiento consistente del mercado secundario en la Bolsa de Valores, que actualmente funciona casi como una mesa de dinero. Esto, derivado precisamente, del grado de gravitación que también tienen las entidades bancarias a través de un mercado virtualmente cautivo.

La tabla Nº 3 da una idea del control de la economía que veinte años después, tienen cuatro conglomerados que surgieron con la reprivatización de un sistema bancario nacionalizado casi en bancarrota.

En todo caso, había que terminar por aquello que se consideró fundamental; o sea transformar todo el andamiaje institucional que se fue creando desde que el

Tabla Nº 3
Conglomerados financieros autorizados

A) Conglomerado Financiero Inversiones Financieras CITI[6]_/	
Miembros del conglomerado	**Finalidad:**
Inversiones Financieras CITIBANK, S.A.[7]_/	Sociedad controlada de finalidad exclusiva
AFP Confía, S.A.	Administradora de fondos de pensiones
Aval Card, S.A. de C.V.[8]_/	Emisora de tarjetas de crédito
Acciones y Valores, S.A. de C.V[9]_/	Casa de corredores de bolsa
Banco CITIBANK de El Salvador, S.A.[1]_/	Banco comercial
Leasing Cuscatlán, S.A. de C.V.	Serving de leasing
Confinge, S.A. de C.V.	Casa de cambio
Tarjetas de Oro, S.A. de C.V.[10]_/	Emisora de tarjetas de crédito
Factoraje Cuscatlán, S.A. de C.V.	Servicio de factoraje
Valores Cuscatlán, S.A. de C.V.[11]_/	Casa de corredores de bolsa
Remesas Familiares Cuscatlán, S.A. de C.V.	Traslado de fondos

B) Conglomerado Financiero Bancoagrícola	
Miembros del conglomerado	**Finalidad:**
Inversiones Financieras CITIBANK, S.A. 7_/	Sociedad controladora de finalidad exclusiva
AFP Crecer, S.A.	Administradora de fondos de pensiones
Aseguradora Suiza Salvadoreña, S.A.	Sociedad de seguros
ASESUISA VIDA, S.A., Seguros de Personas	Sociedad de seguros
Banco Agricola, S.A.	Banco comercial
Credibac, S.A. de C.V.	Emisora de tarjetas de crédito
Bursabac, S.A. de C.V.	Casa de corredores de bolsa
Arrendora Financiera, S.A.	Sociedad de arrendamiento financiero

C) Conglomerado Financiero Bancoagrícola	
Miembros del conglomerado	**Finalidad:**
Inversiones Financieras Scotiabank El Salvador, S.A.	Sociedad controladora de finalidad exclusiva
Scotía Seguros, S.A.	Sociedad de seguros
Scotiabank El Salvador, S.A.	Banco comercial
Scotia Soluciones Financieras, S.A.	Servicios complementarios a los servicios
Scotía Inversiones, S.A. de C.V.	Casa de corredores de bolsa
Scotía Inversiones, S.A. de C.V.	Emisora de tarjetas de crédito
Scotía Facto Leasing, S.A. de C.V.	Servicio de factoraje y arrendimiento
Bancocomercio de El Salvador, Inc.	Traslado de fondos
Bancocomercio de El Salvador, Inc. Estado de Nueva York	Traslado de fondos

D) Conglomerado Financiero Corporación excelencia	
Miembros del conglomerado	**Finalidad:**
Inversiones Financieras HSBC, S.A.	Sociedad controladora de finalidad exclusiva
HSBC Vida Salvadoreño, S.A., Seguros de Personas	Sociedad de seguros
HSBC Seguros Salvadoreños, S.A.	Sociedad de seguros
Banco HSBC Salvadoreño, S.A.	Banco comercial
Factoraje HSBC Salvadoreño, S.A. de C.V.	Servicio de factoraje
HSBC Valores Salvadoreños, S.A. de C.V.	Casa de corredores de bolsa
Almacenadora HSBC Salvadoreña, S.A.	Almacenes generales de depósitos
Bancosal, Inc.	Traslado de fondos

N.del A. Las siguientes notas se han tomado textualmente de la fuente original.

1_/ Sociedad resultante de la fusión de las sociedades Banco Cuscatlán de El Salvador, S.A. y Banco Uno, S.A., donde la primera fue la sociedad absorbente y la segunda la absorbida, según Acuerdo del Consejo Directivo de la Superintendencia del sistema Financiero No. CD-34/08 de fecha 27 de agosto de 2008.

6_/ Con fecha 03 de diciembre de 2008, el Consejo Directivo de esta Superintendencia autorizó el cambio de denominación y modificación de la estructura de este Conglomerado Financiero.
7_/ Sociedad resultante de la fusión de las sociedades Inversiones Financieras Cuscatlán, S.A. e Inversiones Financieras Uno, S.A., donde la primera fue la sociedad absorbente y la segunda la absorbida, según Acuerdo del Consejo Directivo de la Superintendencia del Sistema Financiero No. CD-34/08 de fecha 27 de agosto de 2008.
8_/ Sociedad en proceso de fusión con la sociedad Tarjetas de Oro, S.A. de C.V.
9_/ Sociedad en proceso de fusión con las sociedades Valores Cuscatlán, S.A. de C.V., Casa de corredores de Bolsa y Citi Valores de El Salvador, S.A. de C.V., Casa de Corredores de Bolsa.
10_/ La sociedad Tarjetas de Oro, S.A. de C.V. se encuentra en proceso de fusión con la sociedad Aval Card, S.A. de C.V.
11_/ Sociedad en proceso de fusión con las Sociedades Acciones y Valores, S.A. de C.V., Casa de Corredores de Bolsa y Acciones y Valores, S.A. de C.V., Casa de corredores de Bolsa.

Fuente: Superintendencia del Sistema Financiero.

BCR fue nacionalizado en 1961. Sin poner énfasis en la reprivatización como tal, el otrora instituto emisor sintetiza la reestructuración del sistema financiero, hasta culminar con la dolarización, en los siguientes términos:

"Durante la década de los ochenta, la estatización de las instituciones financieras, la política económica inadecuada, la inestabilidad política-social durante el conflicto y la destrucción de la infraestructura económica, llevaron a los bancos y financieras a una grave situación de insolvencia. El sistema financiero salvadoreño en 1989 estaba técnicamente quebrado.

Para revertir esta situación de crisis y considerando la importancia que tiene el sistema financiero de un país para el desarrollo económico y social, en julio de 1989 (es decir un mes de haber asumido el nuevo gobierno) el Banco Central inició el programa de reformas del sistema financiero, el cual fue parte esencial del programa económico de mediano plazo del gobierno.

Los componentes del programa de reformas fueron: la política financiera y la modernización del sistema financiero. Dentro de la política financiera se estableció el nuevo papel del Banco Central y se redefinieron las políticas monetaria, crediticia y cambiaria. Dentro de la modernización del sistema financiero, se readecuó el marco legal e institucional y se llevó a cabo el saneamiento y privatización de las instituciones.

Además, se readecuó el marco legal para fortalecer el sistema financiero, aprobando nuevas leyes y reformas.

La Ley Orgánica de la Superintendencia del Sistema Financiero, aprobada el 22 de noviembre de 1990, define a la Superintendencia como una institución con autonomía en lo administrativo, en lo presupuestario y en el ejercicio de sus atribuciones.

Sus funciones son las de fiscalizar al Banco Central de Reserva, así como a todas las instituciones integrantes del sistema financiero, autorizar la constitución, funcionamiento y cierre de los bancos, financieras, instituciones de seguros y otras entidades que las leyes señalen y demás funciones de inspección y vigilancia de dichas entidades.

Asumió una supervisión prudencial del sistema financiero con total autonomía del Banco Central. El 12 de abril de 1991 se aprobó la nueva Ley Orgánica del Banco Central de Reserva de El Salvador, conceptuándolo como una institución pública, autónoma y de carácter técnico […] Se fijó como objetivo fundamental de la institución, velar por la estabilidad de la moneda y como su finalidad esencial promover y mantener las condiciones monetarias, cambiarias, crediticias y financieras más favorables para la estabilidad de la economía nacional.

Se modernizaron sus funciones institucionales, eliminando la facultad de controlar el destino del crédito y prohibiendo otorgar financiamiento al Estado y a las empresas públicas, permitiéndole cumplir de la mejor manera su propósito fundamental de mantener la estabilidad monetaria […] Asimismo, la nueva ley orgánica aprobada en 1991, obligó al Banco Central a divulgar el programa monetario y financiero, memoria de labores, informes económicos y estados financieros, propiciando una mayor transparencia en sus operaciones.

Con la aprobación de la Ley de Creación del Banco Multisectorial de Inversiones, el 21 de abril de 1994, se eliminó la responsabilidad de crédito para el sector privado, asumiendo esta función la nueva institución.

Además, se eliminó la facultad del Banco Central de fijar las tasas de interés y el tipo cambio y solo puede influir sobre estas variables, a través de operaciones de mercado abierto […]El primero de enero del 2001, El Salvador entró en un proceso de integración monetaria. Ese día, entró en vigencia la Ley de Integración Monetaria —LIM— aprobada por la Asamblea Legislativa el 30 de noviembre del 2000.

La Ley establece tipo de cambio fijo e inalterable entre el colón y el dólar de los Estados Unidos de América, a razón de ocho colones setenta y cinco centavos por dólar, otorgándole curso legal irrestricto, con poder liberatorio para el pago de obligaciones en dinero en el territorio nacional […] Permite también la contratación de obligaciones monetarias expresadas en cualquier otra moneda, de legal circulación en el extranjero.

La misma LIM sustituyó tres artículos y derogó catorce de la Ley Orgánica del BCR. Con estas modificaciones se le retiró al Banco Central la facultad de emitir especies

monetarias, así como la función de coordinar la política monetaria con las restantes políticas económicas que establece el gobierno de la república. A partir de la vigencia de esta ley, también se eliminó la función de elaborar y publicar anualmente el Programa Monetario y Financiero".

A pesar de que esta síntesis recoge en lo esencial todo el proceso de reestructuración del sector financiero, no puede obviarse una consideración final —sobre lo bueno, lo malo y lo feo del proceso desde su inicio, hasta la venta de los principales bancos a consorcios extranjeros— aunque sea parafraseando a Carlos Saúl Menen, quien en ocasión de un agasajo que le ofreció la ANEP durante su visita al país el 6 de mayo de 1996, al aludir a los éxitos de su gobierno dijo: "Hicimos todo lo que debimos y hoy debemos todo lo que hicimos".

En ese momento, el ex presidente argentino todavía gozaba de una gran popularidad por el supuesto éxito de su gestión económica y la transparencia con que manejó los asuntos del Estado. El tiempo se encargó de destruir esos mitos, mientras los nuestros apenas comienzan a perfilarse.

C. Privatización de sectores estratégicos

1) Aproximación conceptual

Más allá de cualquier fundamento teórico-conceptual o justificación técnica-financiera, puede aseverarse que la privatización en El Salvador estuvo marcada por antecedentes político-ideológicos que pudieron haber bordeado la ilegalidad. Al menos eso se deriva del análisis que realizó el doctor Álvaro Magaña sobre el anteproyecto de ley de telecomunicaciones, partiendo de la misma exposición de motivos.

El fallecido ex presidente alude a los límites que imponen las disposiciones constitucionales al momento de delegar en un "legislador secundario" la potestad de cambiar el rol del Estado en el orden económico y social establecido por la misma Constitución.

Cuestiona, particularmente, la interpretación bastante liviana de la separación entre lo público y lo privado —producto de la "marea neoliberal"— que deriva en la creación de una amplia avenida donde el Estado renuncia virtualmente al andamiaje que se había construido para que pudiera tutelar los derechos y prestaciones económicas, sociales y culturales[222].

Probablemente en el caso de otro sector estratégico —el de energía— los coqueteos con la institucionalidad fueron todavía más marcados, pero se perdieron

222 Magaña, Álvaro. "La exposición de motivos del anteproyecto de ley de telecomunicaciones y la Constitución", Revista ECA No. 575. Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas". Septiembre, 1996.

en el laberinto de intrigas e intereses personales, bajo la sombra de un poder político de sus administradores que podían haber desafiado cualquier intento de dotar al proceso de un mínimo de transparencia. En este punto, se diluye hasta la más articulada formulación en torno a las bondades de la privatización, aunque el Banco Mundial, por ejemplo, la haya considerado en su momento como una de las más exitosas.

Paradójicamente, la privatización de los sectores estratégicos significaba —como parte esencial de la reforma en cuanto a la búsqueda de la eficiencia y modernidad— modificar las estructuras del poder, eliminar privilegios, poner frenos a los focos de corrupción y reducir la práctica del patrimonialismo a expensas de la organización del Estado. Pero tampoco las implicaciones de tipo político del proceso podían ser totalmente ignoradas, particularmente por las críticas que acompañaron la reprivatización de la banca.

En ese contexto, la segunda administración de ARENA (1994-1999) nombró la Comisión Presidencial para la Modernización del Sector Público (CPMSP) con el objeto de descentralizar o privatizar los servicios públicos de electricidad, telecomunicaciones, agua, transporte público y estudiar la posible reforma del sistema de pensiones (Rivera Campos, 2000).

Para integrar la CPMSP fueron llamadas reconocidas personalidades del mundo académico, profesional y empresarial, quienes por su trayectoria tenían las credenciales para conducir el proceso con transparencia, ética y eficacia. Asimismo, se nombró un comisionado directamente dependiente del presidente de la República.

El solo hecho de establecer esa instancia suponía romper los moldes establecidos dentro de las jerarquías tradicionales del Órgano Ejecutivo, porque implicaba subsumir la estrategia de privatización dentro del complicado proceso de toma de decisiones, especialmente en sectores que, como el de las telecomunicaciones, siempre funcionaron como islas dentro del propio Estado. O, para ponerlo en términos más precisos, operaban como verdaderos centros de poder, de instrumentos de manipulación política y de mecanismos de distribución de recursos estatales, para los fines de sus dirigentes, del partido y del gobierno de turno. Pero también significaba, por lo menos en teoría, una preocupación genuina por legitimar un proceso en torno a un proyecto de gran envergadura.

Y no era para menos. La forma en que operaba el sector de las telecomunicaciones, por ejemplo, siempre fue considerada como algo natural, al punto que al frente de ANTEL —como entidad rectora y al menos hasta la primera administración de ARENA— siempre estuvo un militar. Distinto fue el caso de CEL hasta el golpe de 1979, que desde su creación en 1950, normalmente funcionó bajo la alta dirección de conocidos empresarios y profesionales, sin mucha interferencia de los gobiernos de turno.

Aun así, también en este último caso, el panorama no era tan simple cuando se privatizaron las distribuidoras de energía. Se sabe que en torno al proceso hubo mucha controversia entre el responsable de la conducción a nivel estratégico y las posiciones asumidas por las máximas autoridades de la empresa estatal involucrada.

En un momento, trascendió que mientras el enfoque del Comisionado propugnaba por un esquema más integral en cuanto a los alcances de la privatización, que incluía una mayor apertura a la generación privada, los segundos se aferraban a una acción más limitada, divergencia que hoy en día se disipa a favor del primero. Precisamente, la poca duración en el cargo de la persona que se ocupó de iniciar el proceso, se explica, en gran medida, por los enfoques encontrados. Esto es una muestra de que el tema de la privatización, no solo era controversial desde el punto de vista técnico, sino también desde el ángulo político. Sin embargo, los intereses particulares resultaron determinantes al final del proceso.

En ese contexto, nuestra valoración es que la estrategia seguida en torno a la privatización en estos sectores, estuvo muy marcada por el enfoque personalista que le imprimieron las autoridades responsables del proceso o sea aquellos funcionarios que estaban al frente de las mismas entidades, con muy poca influencia de la referida Comisión y del primer Comisionado. Hoy en día, las cosas parecen más claras cuando se combina la no disimulada carga ideológica que siempre estuvo presente en el discurso oficial, con el interés manifiesto de algunos funcionarios de seguir manteniendo un control personal de los negocios de las empresas o abrir caminos para que otros lo hicieran, cobijados en una cuestionable transparencia.

En este plano, sin duda el caso más notorio es el de la privatización de las distribuidoras de energía, donde el poder político demostró estar más allá de cualquier racionalidad económica. Los diferentes compartimientos que se crearon bajo la sombrilla de la CEL y las restricciones impuestas para una mayor apertura del sector, denotan, en alguna medida, los intereses creados. Asimismo, explican la sustitución del primer Comisionado por otra figura más condescendiente ante las posiciones de otros actores dentro del proceso.

El poder que en el caso del sector eléctrico siguen manteniendo las más altas autoridades del ente rector, se puso de manifiesto con el papel de reserva asumido por el presidente de la autónoma, cuando ya los subsidios a la tarifa se habían vuelto insostenibles, mientras el presidente de la República se aferraba a mantenerlos. Igualmente se trasluce ese poder con la posición que ha mantenido el mismo funcionario en torno a la disputa entre ENEL y la GEO y, todavía más, con la forma totalmente discrecional en que la CEL ha manejado la licitación de El Chaparral, incluso pasando por alto las exigencias de la SIGET, que es la que por ley tiene que dar su aprobación para el desarrollo de este tipo de proyectos.

En este último caso, han salido a luz pública las arbitrariedades cometidas por la administración superior de la autónoma, como el haber declarado inicialmente desierta la licitación, para terminar contratando de manera directa a una de las empresas oferentes. Igualmente, ha sido denunciado públicamente cómo los precios de generación calculados para el proyecto mencionado, exceden los estándares internacionales.

A esto se agrega el otro proyecto en perspectiva (El Cimarrón), caso en el cual se señala una serie de anomalías muy delicadas, al punto de salpicar a dos administraciones, incluso la del señor Funes, si esta no actúa, más allá de los compromisos que, según ha trascendido, tiene con el presidente de la entidad. De manera extraña, ni la Corte de Cuentas, ni la Fiscalía General de la República, parecen haber tomado cartas en el asunto, por lo menos, a estas alturas[223].

Mirando hacia el pasado, tampoco pueden ignorarse los problemas que venían arrastrando tanto el sector eléctrico como el de las telecomunicaciones, en parte por la ausencia de una visión estratégica, pero también como consecuencia del conflicto armado, en el marco de una estrategia deliberada de la guerrilla de destruirle la columna vertebral al país.

Esto lo reconoce en su autobiografía el señor Sánchez Cerén, uno de los nueve comandantes del FMLN y ahora Vicepresidente de la república, cuando señala:

"Efectuamos grandes ataques sorpresa contra puntos neurálgicos de tipo militar o logístico e inicialmente desarrollamos una guerra de desgaste, destruyendo los puentes más importantes del país: el Puente de Oro y el Cuscatlán sobre las carreteras del Litoral y la Panamericana, derribando el tendido eléctrico y parando el transporte nacional. Atacamos el Cuartel de Chalatenango, tomamos el Cerrón Grande, la hidroeléctrica más importante de El Salvador, golpeamos los sistemas de comunicación y conducción de energía"[224].

Al respecto, el Banco Mundial (2003) estimó que los daños causados por el conflicto rondaban la cifra de US$1,600 millones en la infraestructura de telecomunicaciones, electricidad y puentes[225].

Como resultado, el país exhibía notables deficiencias en los sectores estratégicos, aunque en algunos aspectos concretos estuviera en mejores condiciones que

223 Rivas Gallont, Ernesto. Serias anomalías en la CEL. (La Prensa Gráfica, 13/09/09).
224 Sánchez Cerén, Salvador (Alias Leonel González en la clandestinidad). Con Sueños se escribe la vida. México, D.F.: OCEAN SUR, 2008. Pág. 145.
225 Esta cifra coincide bastante con la estimada por el gobierno dentro del Plan de Reconstrucción Nacional (PRN): US$1,627 millones, según datos revisados. Ministerio de Planificación Económica y Coordinación del Desarrollo Económico y Social. 1992.

Cuadro Nº 23
Centroamérica y Chile: Indicadores de infraestructura

Países	PNB	Electricidad			Telecomunicaciones (1990)	
	US$ Per Cápita 1992	Cobertura (%) 1984	K Wh/hab. 1990	Pérdidas (%) 1990	Líneas por 1000 hab.	# Solicitudes en Lista de Espera
Guatemala	980.0	37.0	240.0	13.0	31.0	100.0
Honduras	580.0	25.0	204.0	24.0	17.0	209.0
Nicaragua	340.0	41.0	266.0	20.0	13.0	n/d
Costa Rica	2.0	97.0	1.1	8.0	155.0	77.9
El Salvador	1.2	34.0	425.0	15.0	24.0	160.4
Panamá	2.4	66.0	1.2	24.0	89.0	17.9
Chile	2.7	85.0	1.9	10.0	156.0	72.5

Fuente: Banco Mundial

otros países de la región (cuadro Nº 23). Aún así, resultaba evidente que el país debía invertir fuertemente en esos y otros sectores estratégicos como el del agua, los puertos y aeropuertos; tanto para intentar el logro de mayores niveles de crecimiento, como también para edificar una moderna infraestructura que contribuyera a viabilizar la nueva estrategia de desarrollo.

En este contexto, cuando en la segunda administración de ARENA se retomó el proceso de privatización, los sectores que de manera casi natural se consideraban prioritarios eran los de energía y telecomunicaciones. Individual y en conjunto, estos sectores estaban en primera línea, no porque fueran una carga para el Estado —de hecho eran sumamente rentables e invariablemente transferían buena parte de sus excedentes a las arcas del gobierno central— sino porque constituían campos estratégicos para la modernización de la economía, aparte de que su venta a manos privadas significaba allegar significativos recursos al Estado, en un momento en que los esfuerzos de reconstrucción y los compromisos adquiridos en los Acuerdos de Paz, comprometían una parte importante del presupuesto nacional[226].

A pesar de que ese momento parecía el más propicio, siempre resulta un poco extraño que la privatización de dichos sectores no hubiera aparecido en la agenda prioritaria de la primera administración de ARENA, aunque hay quienes han sostenido que las primeras etapas comenzaron en 1993[227]. Probablemente, la tentación de reprivatizar la banca era política y personalmente más estratégica. Independiente-

226 Por ejemplo, en 1993, ANTEL reportó ganancias por US$57.9 millones, aunque como lo ha mencionado el Banco Mundial en el documento citado, el 87% de los mismos se originó por el alto costo de las llamadas internacionales, que en 1991 eran entre 22 y 34% más altas que en los países vecinos.
227 Véase para el caso SAPRIN/EL SALVADOR. "Privatization of electricity distribution in El Salvador"

mente de ello, se puede afirmar que fue la empresa privada la que empezó a presionar para que se apresurara el proceso, iniciativa que de alguna manera encontró respaldo en los planteamientos posteriores de organismos como el Banco Mundial y el BID[228].

En efecto, un evento organizado por la ANEP con el patrocinio de la USAID, que tuvo lugar en marzo de 1996, sirvió para poner en el debate nacional la importancia de abrir a la participación privada la modernización de dichos sectores. Desde mi punto de vista, este ejercicio reflejaba las expectativas de la empresa privada en torno a la decisión y voluntad del gobierno de profundizar la reforma, en circunstancias en que la economía ya había entrado en un proceso de lento crecimiento. Cambiar el curso de los acontecimientos en materia económica significaba para los empresarios, un replanteamiento de los elementos de política instrumental, pero también apostarle fuertemente a la modernización de los sectores estratégicos.

En lo personal, nos sumamos a quienes clamaban por acelerar un proceso que, aunque era vital para apuntalar el crecimiento, caminaba a pasos muy lentos. Pero igual abogábamos por la transparencia, la defensa de los intereses del Estado, la necesidad de aprovechar la privatización para desarrollar una nueva clase de pequeños propietarios (como ya lo habíamos planteado en el caso de la reprivatización de la banca) y para que los recursos provenientes de la venta de activos estatales sirvieran para invertir más en las áreas sociales.

En este punto, coincidíamos con el enfoque chileno. En cuanto a la participación de los trabajadores, recordábamos algunas sugerencias de aquellos que pensaban que la mejor forma de enfrentar los enfoques ideológicos en contra de la privatización era "pulverizar" una parte de las acciones para impulsar una especie de capitalismo democrático. Sin embargo, al mismo tiempo abogábamos por la competencia, sin desconocer la limitación que imponía de pequeñez del mercado para la participación de varios actores estratégicos. El recuadro Nº 1 recoge nuestra posición al respecto.

228 ANEP. Seminario sobre Privatización, Revista Unidad Empresarial, Volumen 12, marzo-abril 1995 y Banco Mundial. El Salvador: Meeting the challenge of globalization. 1996.

Recuadro Nº 1
SENDAS Y SURCOS
La Prensa Gráfica (8/04/96)
LA PRIVATIZACIÓN EN PERSPECTIVA

Hace pocas semanas, en el marco de un seminario organizado por la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), tuvimos la oportunidad de conocer los planes generales que se están considerando en torno a la privatización de las telecomunicaciones, la generación y distribución de energía eléctrica y los servicios de puertos y aeropuertos. Estos planes fueron expuestos por las más altas autoridades de las tres entidades autónomas involucradas (ANTEL, CEL y CEPA), precedidos por una exposición general del tema por el comisionado presidencial para la modernización del sector público. Podemos inferir, entonces, que fuimos testigos de la posición oficial del presente gobierno, sobre un campo que ha estado en la agenda del sector empresarial desde la administración anterior.

Sin entrar en consideraciones puntuales de los planteamientos hechos en cada caso, la verdad es que en materia de privatización y/o desmonopolización, lo mismo que en lo que concierne estrictamente a la modernización del sector público, llevamos un enorme rezago. Han pasado prácticamente siete años desde que se inició la reforma económica y no es sino hasta en los últimos meses que hemos observado un interés —esperamos que completamente sustentado en una decisión política firme en el tema—. Este se inicia con la designación del comisionado responsable de esta importante área y con la decisión de reducir el tamaño de la burocracia gubernamental, aunque anteriormente se hubieran dado acciones menores para vender algunos activos, principalmente los que estaban bajo la administración de CORSAIN Y BANAFI.

No nos cabe la menor duda que el proceso de privatización encontrará opositores en el camino, especialmente en aquellos que por demagogia, espíritu de contradicción o simplemente porque en apariencia afecta sus intereses, tratarán de encontrar uno y mil pretextos para sustentar sus posiciones.

Sin duda, la que invariablemente va a ser esgrimida es la del "interés social", bandera que de una vez por todas debería ser arriada de manera general, so riesgo de seguir con esquemas "pseudos protectores" de los más pobres, cuando a lo que verdaderamente conducen es a beneficiar a unos pocos, incluyendo núcleos políticos que se enriquecen a la sombra de los programas sociales o se entronizan en el poder para seguir medrando a costa de los que pagamos los impuestos.

Pero lo más grave sería —porque un sistema económico pujante podría mantener también a algunos vividores— que el progreso del país se siga atrasando, por no entender que la modernización, la ampliación y reestructuración de servicios de apoyo claves para el sector productivo, son un requisito inescapable para que podamos sobrevivir ante los embates que ya estamos sintiendo del proceso de globalización, que cada día exige de nuestras empresas grados de excelencia hasta hace poco no imaginados. No actuar consecuentemente con estos desafíos, puede hacer colapsar todo el sistema económico y con ello, sumirnos en una ola de desempleo y desindustrialización de insospechadas consecuencias en los aspectos sociales y políticos.

Ante estas realidades, los conductores de la política económica en general, y los responsables de la privatización, en particular, también tienen varios retos que podríamos sintetizar en lo siguiente:

1. Compartir con todos los sectores la necesidad y cauce de la privatización. Esto, con el doble propósito de despolitizar el tema para llevarlo al plano económico y verdaderamente social, e ir identificando intereses comunes alrededor del mismo.

2. Dar garantía de que la privatización será transparente y ampliamente participativa. Deberá ponerse énfasis en que no se eliminará un monopolio público para sustituirlo con uno privado que puede resultar a la larga más perjudicial que bajo la férula del Estado.

3. Hacer en cada caso una evaluación técnica-económica sustentada por verdaderos especialistas, del valor de los activos a privatizarse, y dar garantías de que por ninguna razón se aceptarán interferencias políticas que favorezcan a determinados grupos.

4. Optar por la venta de los activos a través de la Bolsa de Valores, previa una opción claramente definida en términos de porcentajes, precios y forma de pago a los empleados de las entidades que actualmente suplen los servicios a privatizarse.

5. Establecer un marco regulatorio creíble, especialmente para el manejo tarifario.

6. Finalmente, los recursos provenientes de la privatización deben preferentemente destinarse a atender los grandes rezagos sociales que confrontamos y al saneamiento fiscal. Esto, para curarnos en salud y desterrar para siempre la presencia de un aparato estatal que es un lastre para la iniciativa privada y consiguientemente para el desarrollo del país. Con la garantía de cumplimiento a estos requisitos mínimos, quisiéramos pensar que no hay razón valedera para oponerse a la privatización.

Independientemente del ingrediente político que podría haber estado presente detrás de esa inacción, obviamente este no era precisamente un expediente auspicioso para abrir a la participación privada sectores que estaban supuestos a jugar un papel de capital importancia para la modernización del país. Alguna especie de "saneamiento y reingeniería financiera" habría de preceder a su privatización, aunque en esta oportunidad estuviera de por medio el costo de recuperación de las nuevas inversiones realizadas.

En todo caso, hay que reconocer que el proceso de privatización de las telecomunicaciones y la distribución de energía, tampoco se podían festinar en el tiempo. Las cuantiosas inversiones involucradas en un momento en que grandes consorcios europeos y norteamericanos estaban compitiendo fuertemente por los mercados latinoamericanos con tecnologías sofisticadas y programas de expansión muy audaces (donde las condiciones fueron más favorables), ponían más presión a países pequeños, como el nuestro, para mostrar sus mejores galas y promoverse como compañeros de viaje confiables.

Para dar un ejemplo, la imagen de rentabilidad ante los potenciales inversionistas en un sector como las telecomunicaciones, no podía ser tomada como un pecado. Si la estrategia detrás de la privatización era contar con servicios de calidad mundial, la situación financiera y administrativa de las instituciones y sobre todo la seguridad jurídica, tenían que mostrarse como signos de fortaleza y salud, más allá de los intereses en juego.

Sobre todo, debía darse la impresión de que se vendían empresas vigorosas, no en quiebra. Es más, que el proceso sería transparente, porque además de que se trataba de sectores estratégicos, su privatización involucraba cuantiosos recursos y hasta renunciar a una de las manifestaciones del Estado social, fundamentado no en una ideología enfermiza, sino en una interpretación más racional y consciente de la relación entre Estado y mercado.

Aunque el tema de la sanidad de las entidades al frente de los servicios a privatizarse no ha sido objeto de un análisis en la dirección que aquí se sugiere, no puede eludirse el componente tarifario y el de la excesiva burocracia que eventualmente podían afectar el atractivo para los potenciales inversionistas.

Como lo señala un estudio de FUSADES, antes de la privatización las tarifas eran fijadas por ANTEL como entidad rectora, pero esta ni siquiera ajustó los cargos por el tráfico por minutos, por acceso residencial y comercial, ni los costos de instalación de la red durante un largo período en el cual la inflación aumentó en más de 1000% (Argumedo, 2006).

El tema de las tarifas no era un asunto trivial, pero tampoco los costos operativos. Por ejemplo, antes de que cobrara forma definitiva la privatización de la misma entidad, esta redujo de 7,000 a 5,300 la cantidad de empleados, cifra que había llegado a 5,000 cuando arrancó el proceso. Además, eliminó aquellas actividades que no se relacionaban directamente con la esencia del negocio —pero que habían sido parte del esquema de privilegios con que funcionaban esa y otras entidades— como el hospital[229].

Sin embargo, el componente más importante para preparar la apertura del sector a la participación privada —teóricamente en competencia— parece haber sido el rebalanceo de tarifas, supuestamente para eliminar las distorsiones en el costo de las llamadas locales e internacionales.

En ese contexto, en 1995 se registró un primer incremento en la telefonía fija, aumentando el costo de la llamada local en 200%. El cargo de acceso a la telefonía residencial y comercial subió en 400% y el correspondiente a la instalación en 33.3%. Dos años después, es decir, un año antes de la privatización, las llamada locales subieron nuevamente 200% en tanto que se hizo un ajuste menor para el cargo residencial y comercial. En cambio, los cargos por llamadas a los Estados Unidos se redujeron en 50% respecto a las establecidas en 1994 (Rivera Campos, 2000).

Igual que en el caso de las telecomunicaciones, la privatización en el sector eléctrico estuvo precedida por un fortalecimiento financiero, en este caso vía inversiones. En este sentido, la CEPAL registró una inversión de US$130 millones en el período 1992-1999, cifra que si bien puede considerarse modesta en relación con la importancia estratégica del sector, de alguna manera lo fortalecía de cara a la privatización y la atracción de inversionistas extranjeros.

También en este caso, los problemas derivados de los atrasos en los esquemas tarifarios y las deficiencias en la capacidad instalada como tal, justificaban ese tipo de acciones, aun en el extremo que no estuviera en los planes gubernamentales un plan de privatización. Con la decisión de avanzar en este terreno, la cuestión era más bien de tiempo y grado de preparación.

En síntesis, si se analiza con objetividad el proceso de privatización de los principales sectores estratégicos en el país, puede encontrarse un sinfín de razones que la justificaban. Estas iban desde las exigencias de modernización de cara a la inserción en el mercado global, la nueva economía que tenía como sustento básico la reducción

229 N. del A. El caso más emblemático es el de un equipo de futbol que en la liga mayor, que llevaba el nombre de la institución, lo que suponía fuertes inyecciones de recursos para mantener la planilla de jugadores, los entrenadores y todo lo que supone mantenerse en un campo de actividad que debería operar como una empresa privada.

del tamaño del Estado, la desastrosa situación en que habían quedado como secuela del conflicto, la precariedad de las finanzas públicas para soportar fuertes inversiones para su transformación, y por supuesto, la ideología y filosofía económica de los gobiernos de ARENA. Los intereses en juego, tampoco podían descartarse.

Lo anterior significa que, en el conjunto, los argumentos en pro de la privatización eran contundentes. Todo esto se podría resumir en el papel definitorio que asumió el propio gobierno, cuando reconoció que el pobre desempeño de las empresas propiedad del Estado, era en gran medida responsable, de los cuellos de botella observados en la infraestructura estratégica, los rezagos en la inversión frente a demanda insatisfecha, así como la falta de acceso de los pobres a los servicios[230].

Los excesivos gastos en seguridad de las instalaciones, también comprometían recursos que, de otra manera, podían haberse dedicado por lo menos a cerrar la creciente brecha entre la capacidad instalada y las necesidades impuestas por el crecimiento del país y sus derivaciones socioeconómicas.

Como quiera que sea, y por las razones apuntadas, fueron el sector eléctrico y el de las telecomunicaciones donde se concentró al principio el esfuerzo privatizador, aunque en el primer caso con alcances limitados y, en ambos, con claras deficiencias en cuanto a transparencia y en el aspecto regulatorio.

No obstante, puede decirse que fue el sector privado el que contribuyó en gran medida a desencadenar el proceso. Otra cosa distinta es la forma en que se condujo el mismo, en algunos casos restándole espacios al propio mercado para que los servicios privatizados no fueran eventualmente a ser objeto de cuestionamientos, incluso por la misma empresa privada.

2) Energía eléctrica

Es bien sabido que la distribución de energía en el país estuvo en manos privadas hasta que en 1986 expiraron los contratos de concesión vigentes por 50 años. Esto se dio en un momento en que el gobierno de turno, sin ser excesivamente intervencionista como lo han querido calificar algunos, tampoco comulgaba totalmente con una economía de libre mercado. Esto probablemente incidió para que no se renovaran los contratos, lo que a la postre pudo haber resultado oneroso para el mismo Estado, no solo desde el punto de vista económico, sino también político.

En ese marco, la CEL, como entidad que había sido creada para hacerse cargo de los grandes proyectos de generación a principios de los años cincuenta, tomó

230 Ibíd.

bajo su responsabilidad la distribución, aunque la entidad mantuvo la estructura administrativa y operacional bajo la cual había venido operando la distribución del fluido eléctrico (Banco Mundial, 2005).

Dos elementos sirvieron de fundamento para la reestructuración del sector. Primero, estimular al sector privado para invertir principalmente en la generación, que ya mostraba signos de debilitamiento por las implicaciones del conflicto y la incidencia de un manejo tarifario, que si bien favorecía a una población agobiada por la crisis económica, también minaba los recursos de la autónoma para la exploración de nuevas opciones y la inversión en infraestructura adicional.

En segundo lugar, la privatización se consideró esencial, al menos en teoría, para generar fondos a fin de que el Estado pudiera orientarlos a la atención del gran déficit que exhibían los sectores sociales, precisamente por las razones antes expuestas. En particular, esto último le daba un signo distintivo al caso salvadoreño, pues a diferencia de otros países —en donde el objetivo central fue la eficiencia y la modernización de los servicios— en nuestro caso lo más urgente, de acuerdo con las versiones oficiales, era atender las necesidades observadas en otras áreas de gestión del Estado.

Aunque esto último fuera una prioridad, tampoco representaba un problema acuciante como el que enfrentaron otros países por la presión que ejercía sobre las finanzas públicas el servicio de la deuda, que virtualmente los obligó acelerar y profundizar el proceso de privatización en general (Glade, 1991; Hachette y Lüders, 1994).

Que el problema no fuera acuciante lo sugiere el tiempo que transcurrió entre las primeras acciones en torno al proceso y la operación de la venta en sí de los activos a los operadores privados. Esas primeras acciones se dieron cuando la Asamblea Legislativa, mediante el Decreto No. 142 de fecha 22 de diciembre de 1994, aprobó La Ley Transitoria para la Gestión del Servicio Público de Distribución de Energía Eléctrica. A través de esta se encomendó a la CEL la preparación de un Plan Integral de Gestión del Servicio Público de Distribución, que fue aprobado por el Órgano Ejecutivo el 22 de febrero de 1996. En otras palabras, solo esta fase consumió exactamente 14 meses.

Teniendo como base este último instrumento, la Asamblea Legislativa le dio luz verde a la privatización del servicio 15 meses después (abril de 1997) con la aprobación de la Ley para la venta de Acciones de las Sociedades Distribuidoras de Energía Eléctrica, normativa que implicaba: 1) la separación de las actividades de generación, la trasmisión, distribución y comercialización; 2) la competencia en la generación y comercialización; 3) el acceso amplio al sistema de transmisión y 4) precios libres en la generación.

Bajo estas condiciones, el sector se preparaba para operar (en teoría) bajo las reglas del mercado, en lo referente a las plantas térmicas, pero la CEL conservaba el control de las hidroeléctricas y las geotérmicas.

De conformidad con esta ley, la venta sería efectuada en dos etapas, tomando en cuenta la calidad de los inversionistas, de la siguiente manera: a) primera etapa: venta directa a los trabajadores, empleados y funcionarios de CEL de las cuatro sociedades distribuidoras y de la Empresa Salvadoreña de Energía, S.A. de C.V., a quienes se les llamaría inversionistas prioritarios; b) segunda etapa: ventas efectuadas a través de subasta o licitación pública, o por medio del mercado de valores.

Bajo esa figura, a los inversionistas prioritarios se les reservó hasta el 20% del capital accionario de cada una de las empresas, otorgándoles un plazo no mayor de ciento veinte días, contados a partir de la fecha de la última publicación del aviso de venta, para concretar la adquisición. Transcurrido este plazo, la CEL quedaba facultada para iniciar la segunda etapa de venta de acciones.

En esta etapa, la empresa vendería el 80% de las acciones que poseía en las sociedades, más el remanente de las que no hubiesen sido adquiridas por los inversionistas prioritarios. En los hechos, a través de la Bolsa solo se transó el 20% del capital accionario, pues el 80% restante ya había sido adquirido por los socios estratégicos directamente (51%) e indirectamente (29%) a través de los empleados[231].

La renuencia a utilizar la Bolsa de Valores se basó en el argumento de que la entidad no tenía la capacidad operativa ni la experiencia para manejar los volúmenes de acciones que implicaba la venta de las distribuidoras, pero desde mi punto de vista, esa no fue sino una manera muy burda de orillar al mecanismo bursátil, que le hubiera dado más transparencia al proceso.

Esto, sin ignorar la complicada redefinición institucional que se montó para dejar totalmente intacto el poder discrecional de la CEL, bajo una figura piramidal que nadie termina de entender, excepto que el presidente de la autónoma actúa como dueño y señor del sector estratégico más importante del país. En todo caso, no es remoto que bajo el expediente utilizado para la venta de las acciones, se haya subestimado su valor y que haya beneficiado directamente a quienes dirigieron el proceso.

231 El autor, en su calidad de director ejecutivo de la ANEP y miembro de la junta directiva de la Bolsa de Valores en esa época, tuvo la oportunidad de constatar la renuencia de las autoridades de la CEL para utilizar el mecanismo del mercado bursátil para transar una parte importante de las acciones de las distribuidoras. El tema fue elevado a conocimiento del presidente de la República, quien moderó la posición extrema de los funcionarios más importantes de la autónoma. La decidida presión del sector privado, hizo posible utilizar formalmente el mecanismo de la Bolsa para transar una porción importante de acciones, pero indudablemente la figura de los "prestanombres", igual que en el caso de la reprivatización de la banca, no pudo evitarse.

Cuadro Nº 24
El Salvador: Empresas distribuidoras y productoras de electricidad privatizadas y otra inversión extranjera destinada a la industria eléctrica

Empresas privatizadas	Monto pagado (US$ millones)	Porcentaje adquirido	Fechas	Empresa compradora
Total	711.0			
1. Compañía de Alumbrado Eléctrico de San Salvador, S.S. de C.V. (CAESS)	236.0	75.0	01/98	Elecar (Venezuela) y Reliant Energy (EE.UU.)
2. Distribuidora de Electricidad del Sur S.A. de C.V. (DELSUR)	180.0	75.5	01/98	Pennsylvania Power and Light (Estados Unidos)
3. Compañía de Luz Eléctrica de Santa Ana, S.A. de C.V. (CLESA)	109.0	79.7	01/98	AES (EE.UU.)
4. Empresa Eléctrica de Oriente, S.A. de C.V. (CLESA)	61.0	89.1	01/98	Elecar (Venezuela) y Reliant Energy (EE.UU.)
5. Generadora Acajutla y Generadora Salvadoreña	125.0	100.0	06/99	Duke (EE.UU)

Fuente: CEPAL. Unidad de Energía de la Sede Subregional de la CEPAL en México. Informes de la industria eléctrica. En FUSADES: "Informe de Desarrollo Económico y Social 2003. Competitividad para el Desarrollo".

En cuanto a la operación de adquisición por parte de los socios estratégicos, la CEPAL sitúa el producto de la venta de las distribuidoras y otra inversión extranjera en el sector, en US$711 millones. El cuadro Nº 24 registra las empresas compradoras y el porcentaje adquirido por cada una de ellas. Se puede observar que las inversiones oscilan entre US$61 millones y US$236 millones en el caso de las distribuidoras y alcanzan un monto de US$125 en el caso de la Generadora Acajutla y la Generadora Salvadoreña.

Es importante hacer notar que los porcentajes de participación en el capital accionario, exceden en todos los casos el tope del 51% que puso la ley para el socio estratégico. La explicación puede encontrarse en el hecho de que, en la práctica, cada empresa tuvo acceso a un mayor número de acciones cuando los títulos fueron adquiridos a través de la Bolsa. Repetimos: el presunto caso de los "prestanombres" tampoco se `puede descartar. En relación con esto, se ha podido constatar que muchos empleados de la CEL vendieron sus acciones una vez que se fue diluyendo en el tiempo el significado de las llaves que la misma ley le imponía a la transacción.

No obstante, de acuerdo con el Banco Mundial (2005), la reestructuración del sector se realizó en concordancia con lo que se conoce como "modelo estándar", con un mercado competitivo mayorista, competencia en la generación, regulaciones en la transmisión y distribución y el ingreso de nuevos operadores para ampliar la oferta. Sin embargo, un estudio que patrocinó la misma institución un año antes, señala que los resultados fueron mixtos, pues mientras la expansión y la cobertura del sistema mejoraron significativamente, especialmente en las áreas rurales, los precios de los servicios aumentaron para ubicarse entre los más altos de Centroamérica[232].

La CEPAL ya había detectado este fenómeno en un estudio realizado en el 2002. Al efecto señaló que en el mismo incide el hecho que:

"Las ofertas incluyen implícitamente las remuneraciones de la energía y la potencia, en tanto que en los otros países dichas ofertas corresponden a los costos marginales de producción […] Pero además se identifican factores de tipo estructural que podrían haber estado incidiendo en dicho diferencial —entre estos el número reducido de agentes— y que explican las ventas de productores guatemaltecos en los mercados de ocasión y a término en El Salvador"[233].

Aun así, la apertura del sector tampoco estuvo exenta de interrogantes que pueden llevar a inferir la presencia, si no de malos manejos, por lo menos de falta de visión estratégica. Por la forma en que se desarrolló el proceso y cómo ha ido cambiando la fuente de generación, llama también la atención la venta, año y medio después, de la Generadora Acajutla y la Generadora Salvadoreña, cuyo valor casi coincide con las inversiones previas que realizó la CEL para el funcionamiento de las dos plantas durante los años 1992 y 1999.

No menos relevante resulta el hecho de las cuantiosas inversiones que hizo la autónoma unos años después para la construcción, en dos etapas, de una nueva generadora térmica —Talnique— mientras se atrasaban los proyectos hidroeléctricos que estaban identificados desde hacía muchos años (El Chaparral y El Cimarrón).

Al cabo de casi una década de la privatización, las inversiones en la distribución y en nueva capacidad instalada para generación se han ampliado de manera significativa con nuevos actores en el mercado y cambios en los operadores originales. Esto es el resultado lógico que ejerce sobre la generación el crecimiento de la economía, la incorporación de nuevos segmentos de la población a la demanda del servicio, el crecimiento demográfico y la misma dinámica social.

232 El Salvador. "Evaluación del Clima de Negocios" en: Un mejor clima de negocios en Centroamérica para aumentar el crecimiento y reducir la pobreza. Banco Mundial, 2005.
233 CEPAL. Proceso de Consolidación de los mercados mayoristas de electricidad en los países centroamericanos. LC/MEX/L. Mim. Pág. 4.

Solo las nuevas exigencias que plantea la conectividad a través de las telecomunicaciones ya ayudan a comprender cómo la modernidad en un sector, ha creado demandas derivadas en otro. Las exigencias de interconexión con países vecinos, también han presionado por mayores inversiones en la red de distribución.

De acuerdo con la información disponible, la capacidad instalada aumentó en 50.8% en una década (1998-2008), distribuidos así: hidroeléctrica, 84 MW; geotérmica, 99.4 MW; termoeléctrica, 296 MW para un incremento total de 479.4 MW (cuadro Nº 25). De este último total, la CEL generó el 20% y los operadores privados 80%.

Cuadro Nº 25
Capacidad instalada por central generadora de energía eléctrica (MW)

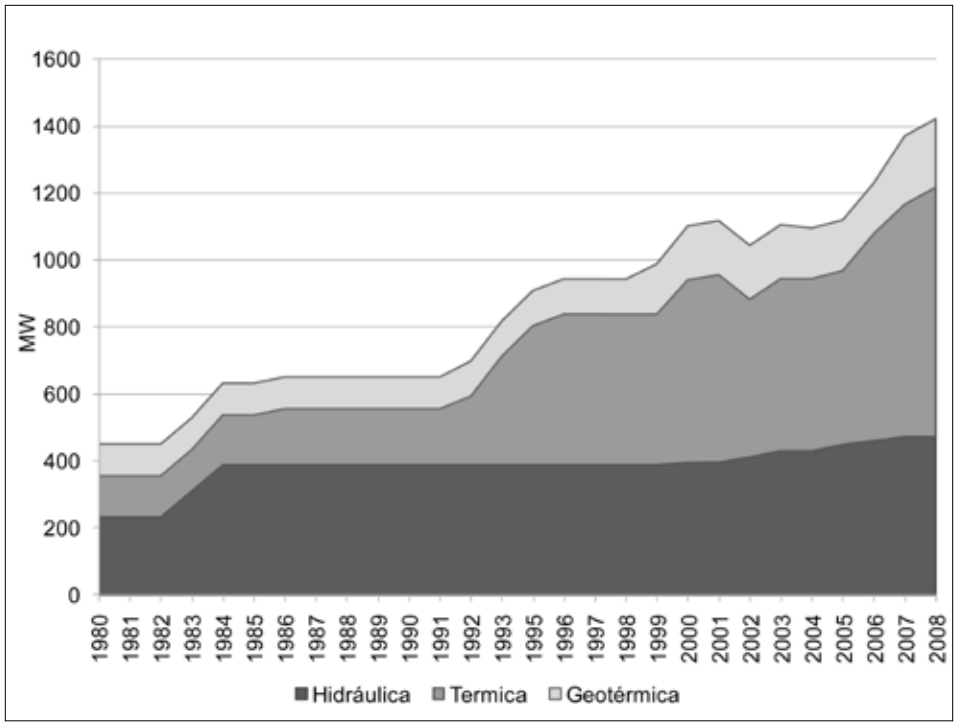
Año	Hidráulica	Térmica	Geotérmica	Total Capacidad Instalada
1998	388	450	105	943
1999	388	450	150	988
2000	395	546	161	1,102
2001	396	561	161	1,118
2002	411	472	161	1,044
2003	430	515	161	1,106
2004	430	515	151	1,096
2005	449	520	151	1,120
2006	460	619	151	1,231
2007	472	695	204	1,371
2008	472	746	204	1,422

Fuente: SIGET, 2009.

En el gráfico Nº 4 se observa la evolución de la capacidad instalada, por fuente de generación en los últimos 28 años. Se puede constatar que en 1980, el 51.4% de la capacidad instalada era de tipo hidráulica, el 27.5% térmica y el 21.1% geotérmica. Para el año 2008, estos porcentajes habían cambiado significativamente: la hidroeléctrica representaba un tercio, la térmica se aproximaba al 50%, mientras la geotérmica había decrecido su participación en siete puntos porcentuales.

Estos cambios confirman que la matriz energética se decantó a favor del recurso más caro, lo cual ya insinúa la diferenciación de precios de acceso al servicio que se da principalmente en el sector productivo, en comparación con el resto de Centroamérica. El impacto involucrado en la competitividad, no puede ser por ello ignorado, aunque también hay que reconocer que al menos hasta hoy, el país no ha confrontado problemas de generación a pesar de la precariedad en que quedó el sector a raíz del conflicto armado.

Gráfico Nº 4
El Salvador: Evolución de la capacidad instalada de energía eléctrica por tipo de generación



Fuente: SIGET, 2009.

Obviamente, la demanda en constante expansión, la ampliación de la capacidad instalada y la fuente de generación de la misma, se han combinado para dar paso a crecientes exigencias en cuanto a la inversión privada. Según FUSADES, y con base en cifras del Banco Mundial, el monto total de dicha inversión realizada inicialmente en la compra de los activos, más las nuevas inversiones, en un horizonte temporal que va de 1998 a 2006, asciende a US$2,002 millones[234]. Esta cifra equivale al 46% de toda la inversión extranjera directa recibida por el país en el mismo período.

En todo caso, hay que considerar que la inversión inicial realizada solo equivale al 10%, aproximadamente, de la inversión total en el sector en menos de una década, lo que por sí mismo sugiere que estamos en presencia de un negocio generosamente rentable. Aun así, en el caso concreto de la distribución, persisten problemas en cuanto a los pliegos tarifarios y cada vez son más evidentes las dificultades en las que ha incurrido el gobierno para cumplir con los compromisos derivados del esquema de subsidios prevaleciente, poniendo en grandes aprietos el desarrollo de todo el sector.

234 FUSADES, "Recursos e infraestructura para la competitividad". 2008

El problema financiero para la CEL, derivado de los subsidios a la tarifa, no era menor. Según las cifras de la propia autónoma, el costo semestral promedio del subsidio superó los US$40 millones en 2007, pero con el alza de los precios del petróleo durante buena parte de 2008, la entidad estimaba que la transferencia total durante ese año hasta el 1 de junio de 2009 —fecha fijada por el propio presidente Saca en coincidencia con la conclusión de su mandato— podía llegar a US$249 millones.

Pasadas las elecciones presidenciales del 15 de marzo de 2009, se reconoció que ya no había forma de seguir subsidiando más allá del consumo de 99 Kw y la eliminación del subsidio para la industria y el comercio entró en vigencia a partir del 12 de abril, anticipándose seis meses al acuerdo al que había llegado el gobierno con los empresarios. Evidentemente, el resultado electoral incidió para sincerar los precios.

Más adelante nos ocuparemos del tema de los subsidios en general. La referencia tangencial que hemos hecho a los mismos en este punto, únicamente ha tenido el propósito de sugerir cómo el desarrollo de un sector tan importante como el eléctrico, se puede comprometer, incluso, por acciones populistas de los gobernantes.

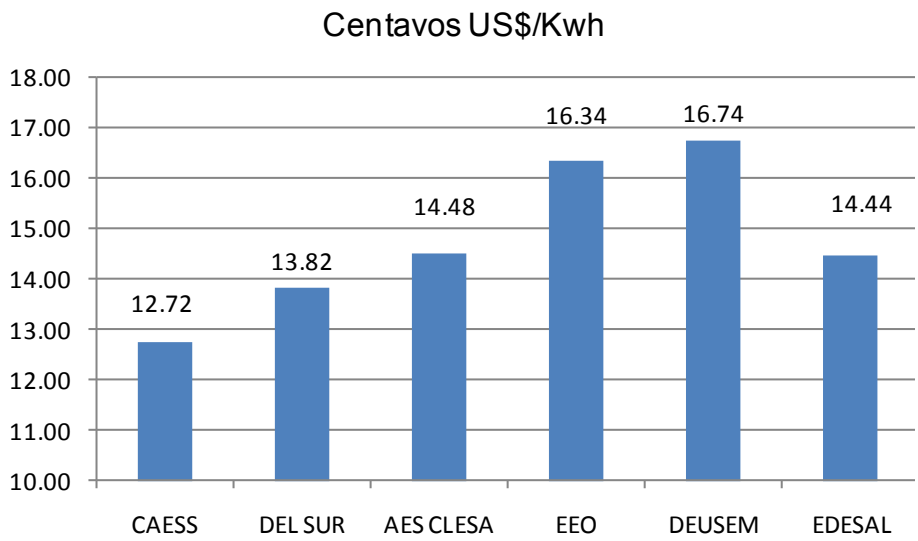
En este contexto, y hablando del tema de la fijación de precios, llama la atención la gran diferencia que hay entre las compañías que operan en el mercado en un rango que, para el año 2008, osciló entre US$0.12 y US$0.16 por Kwh (gráfico Nº 5).

Un dato también relevante es que a pesar de la concentración en la generación de energía térmica, los precios imputados siguieron aumentando aun cuando el costo de la materia prima principal había descendido considerablemente (gráfico Nº 6). Este último fenómeno se observó de manera notoria en los meses de noviembre y diciembre de 2008, cuando los precios del petróleo habían caído casi 80% en relación con el precio máximo alcanzado en el mes de julio de ese mismo año.

En la misma línea, y al margen de las implicaciones que ha tenido en el sector el esquema de subsidios, también han sido frecuentes las quejas de las gremiales empresariales, por el manejo bastante arbitrario con que las distribuidoras han fijado el precio del servicio, mezclando conceptos y criterios técnicos a su favor, lo cual ha resultado en cargos excesivos que han merecido la intervención frecuente de la misma SIGET, la Superintendencia de Competencia y la Defensoría del Consumidor.

Para el caso, El Economista (17/02/09) —al evaluar el papel de la Superintendencia de Competencia después de tres años de funcionamiento— destaca las sanciones impuestas a CAESS, AES-CLESA y Delsur, por "cometer prácticas anticompetitivas en el mercado de distribución y comercialización eléctrica, al impedir la entrada de nuevos competidores". En este y otros casos, la entidad se ha quejado del poco apoyo que ha encontrado en la Corte Suprema de Justicia, para avalar fallos que según aquella han estado invariablemente apegados a derecho, pero donde los intereses en juego han sido más poderosos que la razón y el interés de los consumidores.

Gráfico Nº 5
El Salvador: Tarifa promedio al usuario final por empresa distribuidora, 2008



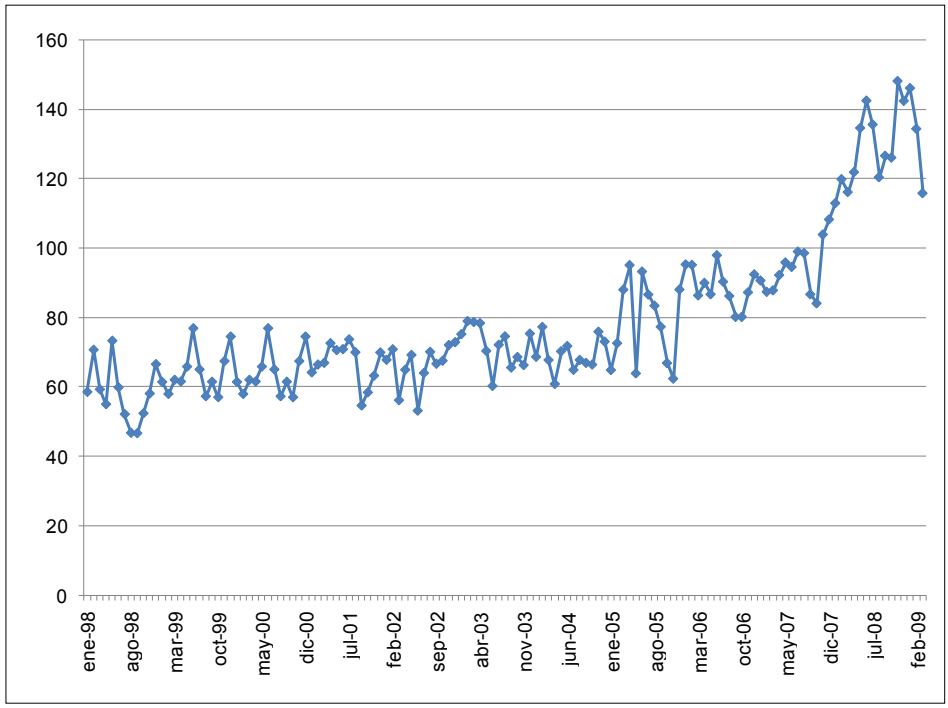
Fuente: SIGET, 2009.

Aun frente a esos y otros problemas, puede decirse que la oferta de energía (con mayor participación privada) y la figura que se adoptó con la venta de las distribuidoras, han sido compatibles con el crecimiento de la economía, aunque en el futuro, sin duda, el gran desafío será ampliar significativamente la generación en un escenario de severas restricciones fiscales.

En un análisis bastante comprensivo del funcionamiento del sector, FUSADES (2007) señala que con la privatización cambió totalmente su forma de operar, dado que la transmisión y la distribución son manejadas de manera privada, así como buena parte de la generación. En esto último destaca el total control que tiene la CEL sobre las hidroeléctricas, en tanto que las geotérmicas funcionan como empresas mixtas donde el gobierno controla la mayoría del capital accionario, pero abierto a una mayor participación privada mediante nuevas inversiones. Dicho sea de paso, este esquema ha generado una disputa entre la GEO y ENEL, empresa de origen italiano que reclama una participación superior al 51%, de conformidad con decisiones que se han tomado por la vía administrativa.

Al abordar la experiencia con la operación de estos mercados, el mismo estudio de FUSADES destaca los compromisos no cumplidos en materia de flujos de inversión que traerían mayor competencia de la que se da en la realidad. Esto, sumado a los costos del petróleo, ha dado lugar a frecuentes modificaciones en las reglas establecidas inicialmente, con claras implicaciones en la fijación del precio del servicio.

Gráfico Nº 6
El Salvador: Precio del mercado regulador del sistema de energía eléctrica (MRS) ($/MW)



Fuente: SIGET, 2009.

Sin desconocer la pequeñez del mercado, también se destaca la alta concentración con un Índice Herfidadl-Hirschman (0.25 en 2006) que solo era superado por Chile (0.43) entre los siete países de América Latina incluidos en el estudio. Al respecto, se concluye que las reglas del diseño del mercado, así como su concentración, incentivan al uso unilateral del poder del mercado[235].

Siendo objetivos, podría decirse que ello constituye una expresión de que la apertura del sector, con todos los beneficios que hubieran podido derivarse de la ampliación y modernización de los servicios, no ha estado exenta de problemas que vulneran las reglas de la competencia, en detrimento de los derechos de los consumidores y, desde luego, la competitividad de las empresas.

Con todo, el panorama eléctrico en cuanto al acceso a los servicios de electricidad ha cambiado radicalmente en términos de cobertura. En 1995, solamente

235 Ibíd. Páginas 5, 11 y 12.

el 65.5% de la población tenía acceso a electricidad. Actualmente, el índice de electrificación es de 83.4%, superior a los que muestran Guatemala (83.1%), Honduras (71.2%) y Nicaragua (71.2%), aunque sigue siendo inferior a los que registran Costa Rica (98.3%) y Panamá (87.1%)[236].

En esencia, el país se mantiene en la misma posición que tenía en el ámbito regional antes de la apertura del sector, pero después de una década, se ha ampliado vertical y horizontalmente la generación y distribución de energía, aunque los desafíos para el futuro sean formidables. Los planes de la CEL con la ampliación de la capacidad de generación de la Presa 5 de Noviembre y la construcción de las represas de El Cimarrón y El Chaparral, unidos a los proyectos que están planteados en la empresa privada, van en la línea de dotar al país de una infraestructura eléctrica con visión estratégica, algo que se había perdido en parte como consecuencia del conflicto.

Obviamente, los recursos que comprometió la autónoma durante varios años para mantener el subsidio eléctrico, gravitarán por bastante tiempo en las posibilidades de hacer las inversiones necesarias con mayor autonomía financiera. Esto, siempre y cuando se pueda compatibilizar esa expansión con la sostenibilidad ambiental, un tema por cierto muy espinoso, dada la vulnerabilidad del país, y la vocinglería de algunos sectores que, en buena medida, responden a consignas ideológicas.

3) Telecomunicaciones

Como se dijo anteriormente, el manejo de las telecomunicaciones en El Salvador siempre fue considerado —igual que en la mayoría de países latinoamericanos— como inherente a la estructura organizativa del Estado. A su condición de "monopolio natural" se le agregaba el cometido de servir de instrumento para contribuir a salvaguardar la seguridad nacional, lo que le daba al sector una connotación estratégica de primer orden y al ente rector, un poder político y económico impresionante.

Bajo estas circunstancias, podría inferirse que, en cuanto al manejo de los asuntos estratégicos, había una cierta proclividad a que se impusiera la visión tecnocrática, donde el poder político se engrandecía, mientras la rutina institucional mantenía maniatada a la entidad para pensar y actuar en grande. A esa conclusión se llega cuando se pone la atención en la cantidad y calidad de los servicios que prestaba ANTEL antes de su privatización.

La larga lista de espera para obtener una línea fija era, sin duda, una expresión clara de la falta de objetivos de largo plazo en torno al desarrollo del sector. Si la moder-

236 CEPAL. Istmo Centroamericano: Estadísticas del sector eléctrico. 2007.

nidad de un país como el nuestro, se medía hace unos veinticincos años por su grado de industrialización, se puede decir que siendo El Salvador líder en Centroamérica en este campo, contaba con el sistema de comunicaciones relativamente más atrasado.

Esto duró un cuarto de siglo, período durante el cual ANTEL se mantuvo como un solo proveedor del servicio, aunque poco antes de que se iniciara el proceso de privatización, se permitió a algunos operadores privados entrar en el mercado con nuevos productos como la telefonía celular. Sin embargo, este nuevo servicio tuvo al principio alcances muy limitados, debido al costo, que implicaba para el usuario el pago tanto de las llamadas salientes como de las entrantes. Los intereses en juego y la propiedad de, al menos la primera empresa, que incursionó en el mercado, facilitaron esa dualidad. Es más, la visión de lo que vendría después, alertó incluso a altos dirigentes políticos para que coinvirtieran en la telefonía móvil, cuando esta se podía manejar como un monopolio.

En el estudio del Banco Mundial antes citado, se reconoce que en este campo, el país estaba entre los más débiles de América Latina. Ahí se establece que en 1989 solo habían 2.9 líneas por cada 100 habitantes y únicamente superaba a los países más pobres como Nicaragua (1.2) y Honduras (1.9). En esa época, también superaba un poco a Guatemala (2.2%). Sin embargo, la expansión de la red se fue rezagando aun frente a esos países, de manera que hacia 1992, El Salvador tenía la lista de espera más grande de Centroamérica[237].

A pesar de todo, la misma razón de ser del servicio potenciaba el cambio. La característica de operar como figura monopólica con una alta rentabilidad, fue perdiendo significado a medida que la economía se abría y las presiones por la modernización de los servicios fueron dejando atrás los resabios del intervencionismo estatal que mezclaba razones de tipo social con prácticas antieconómicas. No obstante, en Centroamérica, solo Costa Rica se apartaba de los parámetros de atraso que caracterizaban al sector. El cuadro Nº 26 muestra el estado de las comunicaciones en la región, antes y después de su apertura[238].

En el caso de El Salvador, gran parte de los problemas que confrontaba la modernización de las telecomunicaciones, se originaba en el esquema tarifario. De hecho, las tarifas para el tráfico interno eran sostenidas por los servicios internacionales, lo que en la práctica significaba alejarse de la competitividad global, una de cuyas

237 Ibid. Pág. 40. Este nivel de atraso difiere del consignado en el cuadro No. 26, donde el país que registra el estándar más crítico es Honduras.

238 Cronológicamente, la apertura del sector se llevó a cabo así: Panamá (1997), Guatemala y El Salvador (1998); Honduras (1999) y Nicaragua (2001). Costa Rica lo hizo muchos años después, como parte de las negociaciones con Estados Unidos para la suscripción del DR-CAFTA. Véase BID. "Una Alianza para el desarrollo, Centroamérica y el BID". 2005.

Cuadro Nº 26
Centroamérica: Evolución del servicio de comunicaciones

Desarrollo de los Servicios en América Central										
Países	Densidad Teléfonos Fijos (Líneas/100 h.)		Lista de Espera (miles)		Densidad Teléfonos Móviles (Teléf/100 h.)		Digitalización (%)		Ingresos Operacionales (US$ millones)	
	1992	2001	1992	2001	1992	2001	1992	2001	1992	2001
Guatemala	10.9	23.0	79.3	19.6	0.1	7.6	36.0	88.0	163.9	348.2
El Salvador	3.2	10.2	160.4	38.2	0.03[a]	13.4	69.0	100.0	133.6	586.6
Guatemala	2.3	6.5	100.0	s/i	0.0	9.7	60.0	100.0	166.3	448.5
Honduras	1.9	4.7	209.3	s/i	0.04[b]	3.6	51.5	96.2	103.1	345.2
Nicaragua	1.4	2.9	6.2[c]	108.4[d]	0.01[a]	3.0	43.8	98.6[b]	50.2	89.7[e]
Panamá	9.8	13.0	18.0	1.7	0.26[b]	16.4	50.0	100.0	200.0	437.0[f]

Nota: Datos de fechas distintas de las generales del cuadro, según se indican: [a]1993; [b]1996; [c]1994; [d]1999; [e]1998; [f]2000.

Fuente: BID, con base en UIT, Yearbook of Statistics. Marzo de 2003.

manifestaciones fue precisamente la revolución de las telecomunicaciones.

Las oleadas de emigrantes que con gran intensidad empezaron a dejar el país por falta de oportunidades y el mismo conflicto armado, facilitaban mantener una estructura tarifaria subsidiada para la prestación del servicio a nivel local. Pero ese mismo fenómeno migratorio estaba demostrando que, además de la búsqueda de la competitividad, la apertura del sector potenciaba la explotación de un mercado virtualmente cautivo que podía contribuir enormemente a hacer más rentable la actividad, si se modernizaba con tecnologías de punta que pudieran ser aportadas por operadores de categoría mundial.

El inicio del proceso estuvo precedido de trabajos de consultoría por parte de empresas y expertos internacionales, comenzando con un diagnóstico del sector (1993 y 1994), seguido de propuestas para aumentar su competitividad (1995) y de otro estudio ya directamente relacionado con la venta de acciones (1996). Por la secuencia y cobertura de estos trabajos iniciales, se puede decir que los responsables de la privatización intentaban cubrir todos los flancos posibles, lo que incluía, por supuesto, acciones tendientes a detener los embates que inevitablemente habrían de enfrentar a lo largo del proceso y al mismo tiempo atender las exigencias de la empresa privada de abrir el sector con la diligencia del caso[239].

239 N. del A.Por cierto, el sector privado tuvo una reacción bastante contundente cuando la Asamblea Legislativa derogó la primera ley que abría el camino para la privatización de ANTEL, cuyas provisiones contenían mayores grados de libertad que la que sirvió de base para iniciar el proceso. Sin embargo, en lo esencial, los empresarios cuestionaban tres cosas: 1) que la derogatoria se hubiera realizado con dispensa de trámite, 2) la falta de entendimiento entre el Ejecutivo y la Asamblea y 3) la imagen negativa que se daba ante propios y extraños por la forma en que se

Con todos estos antecedentes, el proceso de privatización arrancó formalmente con base en una estrategia cuidadosamente diseñada donde entraron en juego elementos técnicos, financieros, jurídicos y administrativos, y cuya base legal se materializó con la aprobación de la Ley de Privatización de la Administración Nacional de las Telecomunicaciones, aprobada mediante Decreto Legislativo del 24 de julio de 1997.

Esta ley establece en su artículo 2 la desincorporación de ANTEL, mediante el traspaso de bienes, derechos y obligaciones propiedad de la autónoma, a las sociedades anónimas que se crean por ministerio de ley: Compañía de Telecomunicaciones de El Salvador S.A. de C.V o CTE ANTEL (que asume la infraestructura y la telefonía fija) e Intel S.A. de C.V, que se hizo cargo de la telefonía celular.

Al transformar el monopolio gubernamental en dos compañías diseñadas para funcionar como empresas privadas, se abría el camino para la venta, a accionistas particulares. Fue así como el 51% de las acciones de CTE fue adquirido inicialmente por France Telecom y un grupo de inversores privados; el 41% quedó en manos del Estado y el resto en poder de ex empleados de la extinta ANTEL. Por otra parte, la totalidad del capital accionario de Intel fue adquirido por Telefónica de España. Los precios pagados fueron de US$ 275 millones y US$41 millones, respectivamente. Estos montos exceden los precios base con que arrancó la subasta (US$268.8 millones y US$11.9 millones, en el mismo orden). Sin embargo, estos "sobreprecios" fueron de alguna manera influenciados, paradójicamente, por el reducido número de oferentes.

En efecto, la forma cómo se cerró la transacción en el caso de CTE fue, en su momento, objeto de cuestionamientos, porque inicialmente estaba supuesta a participar una empresa de capital mexicano, que a última hora se retiró de la puja, pero que después se supo que formaba parte del mismo grupo de France Telecom. No deja de ser irónico, pero este affaire, que algunos consideraron como "compadre hablado", se dibujó a través de una llamada telefónica que, según se dice, se originó y fue recibida, en celulares.

Este tipo de anomalías probablemente se dio en otros países, pero con la apertura del sector, en el país comenzó un proceso de expansión y modernización de los servicios en forma notoria, aunque los contratos de inversión dejaron la sensación de que los intereses de los usuarios no quedaron del todo protegidos. De hecho, las inversiones anunciadas por France Telecom, una vez tomó el control de CTE-ANTEL, fueron atadas a aumento de las tarifas[240].

Menos de cinco años después (octubre de 2003) las acciones France Telecom y los del grupo inversor fueron vendidas a América Móvil de México por US$413

dilucidaban los grandes temas nacionales. ANEP, Unidad Empresarial. Volumen 45, mayo-junio de 1997.
240 Acevedo, Carlos. "La economía en 1998. Antecedentes y Perspectivas para el mediano plazo", en Actores, agendas y escenarios en el Salvador-1998. Varios autores. FLACSO, 1998.

millones; un poco más de un año después (ll de diciembre de 2004), esta misma empresa adquirió a través de la Bolsa de Valores, por un monto de US$ 295 millones, el paquete de acciones que se había reservado inicialmente el Estado (Argumedo, 2006). Con estas operaciones, se consolidó más la figura cuasi monopólica privada con que funciona la telefonía fija.

A pesar de todo, la privatización de ANTEL resultó crucial para que el sector empezara a modernizarse. Al margen de las mencionadas irregularidades detectadas en la venta misma del capital accionario, hoy se considera al sector de telecomunicaciones salvadoreño como uno de los más modernos en la región centroamericana.

Como hecho significativo debe destacarse la proliferación del servicio de telefonía celular, cuyo crecimiento ha sido realmente explosivo, así como el incremento sostenido que ha experimentado la telefonía fija (tabla Nº 4). Este fenómeno empezó desde el mismo momento en que se abría el mercado a la competencia. Ya en 2005, un informe del Banco Mundial destacaba este hecho; es más, señalaba que El Salvador había superado en algunos aspectos importantes atinentes al sector, a la mayoría de países latinoamericanos, acercándose a parámetros internacionales aplicados a países desarrollados.

Asimismo, destacaba rasgos importantes, principalmente con respecto a Centroamérica, de la manera siguiente: 1) hacia el 2003 la densidad de teléfonos fijos y celulares era en El Salvador más pronunciada que en la mayoría de los países de la región; 2) la densidad de líneas fijas superó la de aquellos países con similares niveles de ingresos; 3) la competencia se había incrementado sustancialmente con la consiguiente drástica reducción de las tarifas de llamadas de larga distancia y 4) la confianza del servicio era más alta que en el resto de Centroamérica. Pero ya para aquella época, dicho organismo había detectado también evidencias de que el país no estaba explotando las oportunidades para incrementar el uso de las tecnologías de información y comunicaciones, y, en este sentido, mostraba un rezago importante frente a Costa Rica en el uso de computadoras y consecuentemente en la red de Internet. No obstante, en este plano, el estudio aludido consignaba que las empresas salvadoreñas del sector industrial acudían al correo electrónico y la internet con la misma frecuencia que lo hacían estos en Guatemala y mucho más que las empresas en Honduras y Nicaragua.

Desde entonces, el ingreso progresivo de nuevos competidores al mercado ha sido evidente, confirmando la capacidad de respuesta del sector para atender la creciente demanda con fines privados y de negocios. A pesar de ello, el tema de las prácticas fundadas en un mercado poco competitivo ha estado siempre presente cuando se trae a debate el tema de los costos del servicio y los excesos que se come-

Tabla Nº 4
Operadores de telefonía fija y móvil

2002		2007 - 2008	
Telefonía fija	**Telefonía móvil**	**Telefonía fija**	**Telefonía móvil**
CTE, S.A de C.V.	CTE Telecom Personal, S.A. de C.V.	CTE, S.A de C.V.	CTE Telecom Personal, S.A. de C.V.
Telefónica El Salvador, S.A. de C.V.	Telefónica El Salvador, S.A. de C.V.	Telefónica El Salvador, S.A. de C.V.	Telefónica Móviles El Salvador, S.A. de C.V.
EMETEL, S.A. de C.V.	Telemóvil El Salvador, S.A.	EMETEL, S.A. de C.V.	Telemóvil El Salvador, S.A.
GCA Telecom, S.A. de C.V.	Digicel, S.A. de C.V.	GCA Telecom, S.A. de C.V.	Digicel, S.A. de C.V.
El Salvador Telecom, S.A. de C.V.		El Salvador Telecom, S.A. de C.V.	Intelfón, S.A. de C.V.
El Salvador Network, S.A.		El Salvador Network, S.A.	
Telemóvil El Salvador, S.A.		Amnet Tel y Compañía, S. en C. de C.V.	
Newcom, S.A. de C.V.		Telemóvil El Salvador, S.A.	
		Newcom El Salvador, S.A. de C.V.	
		Telecomunicaciones de América, S.A. de C.V.	
		Americatel El Salvador, S.A. de C.V.	
		Worldxchange Communications S.A. de C.V.	
		Americana de Telecomunicaciones, S.A: de C.V.	

Fuente: SIGET y Superintendencia de Competencia.

ten ante un esquema de estructuración del sector que se caracterizó por una falta de regulación adecuada y cuyas deficiencias han sido progresivamente documentadas en las investigaciones realizadas por la Superintendencia de Competencia, la Defensoría del Consumidor y el Centro para la Defensa del Consumidor (CDC).

Al respecto, Argumedo trae a cuento un dictamen de la Dirección de Protección al Consumidor —que fue la base para la creación de la Defensoría— donde se señala que las telecomunicaciones ocupan el tercer lugar de las estadísticas de denuncias por problemas en los servicios, como abundantes cobros excesivos y servicios no solici-

tados. Además, agrega que los operadores pequeños de telecomunicaciones han advertido ser objeto de prácticas anticompetitivas que no han sido probadas o documentadas (Telecom/Telematique, 2004). Por otro lado, señala que desde la reforma, un aspecto tan importante como el grado de concentración —que define el poder monopólico o de competencia en un determinado mercado— ha disminuido. Sin embargo, al mismo tiempo reconoce que el sector se sigue caracterizando por su alta concentración.

Empero, Hernández y Schatan, refiriéndose a la parte más relevante del sector, señalan que en la telefonía celular se observan los logros más notorios, ya que la férrea competencia en este segmento ha dado lugar a un rápido aumento de la cobertura en los servicios y a una reducción de tarifas[241]. En el gráfico Nº 7 se observa el incremento de líneas fijas y móviles, destacando el aumento presentado por estas últimas.

Consecuentemente, aumentó de manera considerable la densidad de la telefonía en general (gráfico Nº 8).

Es destacable que el fenómeno de la concentración se da a pesar del ingreso de nuevos competidores en el mercado, para conformar un escenario que escasamente recuerda las condiciones prevalecientes diez años atrás cuando empezó a abrirse el sector. En esta dinámica, se han dado adquisiciones y absorciones aunque sigue siendo evidente las altas cuotas de mercado concentradas en pocas empresas.

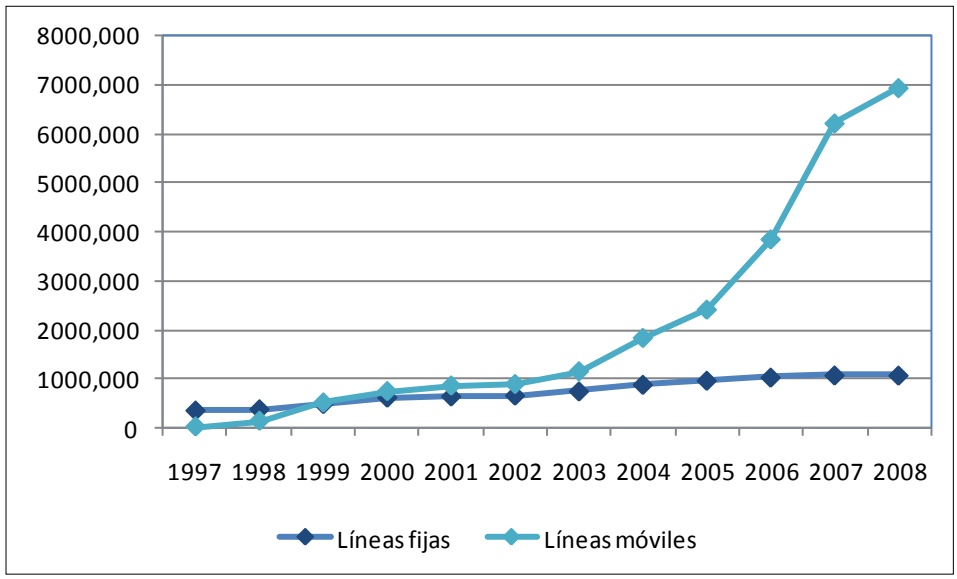
Lo anterior debería afectar el esquema tarifario, aunque todo indica que gran parte del problema tiene relación, como se dijo, con la forma en que se negociaron los contratos de inversión, que ataron la expansión de la línea fija, a la modificación de las tarifas.

Esto lo ha reconocido TELECOM, la empresa líder en el mercado nacional de este segmento, cuando se refiere a que con la ley que sustituyó a la de 1996, se aprobó un esquema de rebalanceo de tarifas basado en incentivos. En esencia, estos consistían en que desde 1998 hasta 2000, a la empresa se le permitiría incrementar sus tarifas anualmente, en concepto de telefonía pública, en un porcentaje igual al incremento proporcional de líneas telefónicas en servicio de CTE para cada año, hasta un incremento máximo del 20%, mucho más arriba del incremento del IPC en El Salvador, bajo ciertas condiciones adicionales[242].

Obviamente, esta provisión (que está contenida en el artículo 108 de la Ley de Telecomunicaciones) ha resultado lesiva para los intereses de los usuarios del servicio. Al respecto, personalmente hemos dicho con frecuencia que con esas disposi-

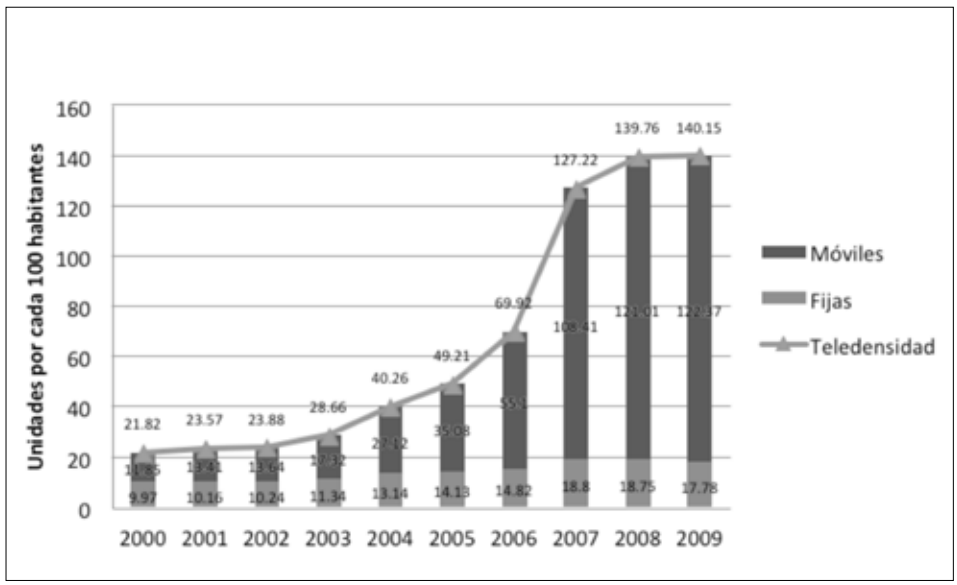
241 Ibid. Pág. 100.
242 TELECOM: "Modernización de las telecomunicaciones en El Salvador", pág. 19. 2003.

Gráfico Nº 7
Líneas telefónicas fijas y móviles en El Salvador



Fuente: SIGET, 2009.

Gráfico Nº 8
Densidad de telefonía fija y móvil en El Salvador



Fuente: Elaboración propia con base en informes de la SIGET correspondientes a 2007 y 2010.

ciones, a los operadores —desde el principio— se les garantizaron las ganancias por decreto. La lógica indicaría que sería en todo caso, la creciente demanda del servicio la que sustentaría las nuevas inversiones para expandir la red.

No obstante, los cobros excesivos de que a menudo se quejan los usuarios, no parecen responder a las tarifas como tales, porque estas más bien muestran en general, un descenso importante en todos los rubros (cuadro Nº 27). Consecuentemente, esas anomalías no se identifican a partir de los pliegos tarifarios aprobados por la SIGET, porque sencillamente responden a las imputaciones que, con base en sus propios criterios, hacen los operadores de los servicios[243].

En este sentido, se ha dicho a menudo que la SIGET "carece de dientes", lo cual es una opinión que se extiende a los demás entes supervisores y reguladores. Obviamente, esto es el resultado lógico de la filosofía dominante desde que se empezó a abrir la economía, con leyes muy permisivas que han llevado a muchos abusos de parte de los operadores.

La dilación en crear la Defensoría del Consumidor y la Superintendencia de Competencia, así como las dificultades que enfrentó el primer superintendente de la SIGET, constituyen otra expresión de la liviandad con que se manejaron desde el principio los esquemas de supervisión y control, como ocurrió también cuando se reprivatizó la banca.

Pero el problema no parece ser de fácil solución. Un estudio contratado por la misma entidad concluye en que "las consideraciones políticas y no las económicas están manejando todos los análisis de precios y costos de telecomunicaciones salvadoreños, y el enfoque de la SIGET no es de clase mundial o de la mejor práctica" (Argumedo).

El fortalecimiento de la SIGET, la reestructuración y las reformas a la Ley de Competencia para darle mayores atribuciones y cobertura a su campo de acción, así como las recientes reformas a la Superintendencia de Competencia, ya señalan las irregularidades a que ha dado lugar un manejo tarifario, incluyendo acuerdos colusorios.

Algunos estudios recomiendan la necesidad de realizar una evaluación de cómo ha funcionado el sector y preparar los cambios a la actual ley o elaborar una reforma integral.

243 Un informe de la Defensoría del Consumidor correspondiente a 2005-2008 dado a conocer en diciembre de este último año, en la parte concerniente al "sector telefonía", destaca como un logro una recuperación estimada de US$2 millones, que una de los más grandes operadoras de la telefonía celular tuvo que bonificar a gran cantidad de clientes por llamadas salientes hacia su teléfono fijo, a Estados Unidos y a usuarios de su propia red. Casos como este son emblemáticos, no sólo porque atentan contra los derechos de los consumidores, sino las demandas impuestas por la institución son invariablemente sometidas a la sala de lo contencioso administrativo de la CSJ, la que con mucha frecuencia tarda mucho en pronunciarse, como ocurre en otros campos, para terminar por favorecer a las empresas denunciadas.

Cuadro Nº 27
El Salvador: Tarifas de telefonía[244]

Tarifas	Cargos máximos aprobados	
	2002	2008
Cuota fija mensual residencial	$8.51	$8.34
Cuota fija mensual comercial	$17.02	$14.17
Cuota fija mensual multiacceso	$24.09	$24.00
Tarifa local plena	$0.02	$0.02
Tarifa local reducida	$0.03	$0.02
Tarifa nacional plena	$0.04	$0.04
Tarifa nacional reducida	$0.03	$0.03
Tarifa móvil a móvil	$0.40	$0.35
Tarfia fijo a móvil	$0.36	$0.27
Llamada internacional hacia la USA	$0.80	$0.37

Fuente: SIGET, 2009 Fuente: BID, con base en UIT, Yearbook of Statistics. Marzo de 2003.

Se insiste, sin embargo, en la necesidad de valorar las implicaciones positivas que ha tenido la reestructuración del sector en el desarrollo nacional y la modernización que exhibe en relación con el resto de Centroamérica. Ponderar adecuadamente esto, a la luz de los nuevos desafíos que tiene el país para mejorar sus niveles de competitividad y lograr un mejor posicionamiento en el mercado global, es un tema de primer orden. En este sentido, no puede obviarse el hecho que la continuada modernización del sector, demanda un importante monto de inversiones al interior de la misma actividad y de aquellos otros campos estratégicos en un entorno, que no está exento de marcadas connotaciones políticas.

En relación con lo anterior, FUSADES señala que desde que se privatizaron las telecomunicaciones, la inversión en el sector alcanza un monto acumulado de US$2,200 millones, representando un promedio de 1.9% del PIB de 1998 a 2006. Además, sostiene que el sector de telecomunicaciones ha sido el más dinámico, con un crecimiento promedio del 9.5%.

Desde este punto de vista, puede aseverarse que la reforma ha funcionado, aunque como en otros sectores, se ha requerido y se requiere aún más, fortalecer la influencia de las entidades reguladoras y supervisoras para potenciar la eficacia, la excelencia y la calidad del servicio. Esto ayudaría a modificar la impresión negativa

244 Las tarifas no incluyen IVA y constituyen la media ponderada del mercado.

que tanto de las telecomunicaciones, como de los servicios de electricidad, tienen los usuarios, no solo en El Salvador, sino en otros países de América Latina, según encuestas realizadas por Latinobarómetro.

4) El caso de las pensiones

4.1. Dinámica del proceso

Como se sabe, la seguridad social en el país se asentó como política de Estado con la creación del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) en diciembre de 1949, aunque sus antecedentes más inmediatos pueden encontrarse en la reforma de que fue objeto en 1945, la Constitución de 1886, considerada como la última de corte liberal. Desde el principio, el modelo salvadoreño se ajustó a la tradición internacional, con el establecimiento de dos regímenes: el de salud y el de invalidez, vejez y muerte. Sin embargo, mientras el primero empezó a operar en 1953, el segundo solo entró en vigencia dos años más tarde.

Puede señalarse, entonces, que cuando se decidió modificar este segundo régimen, habían trascurrido 43 años, beneficiando a varias generaciones de trabajadores. Por consiguiente, podría decirse en sentido figurado que cuando se decide quitarle parte del apoyo paterno al sistema, el muchacho estaba dejando la adolescencia, aunque le habían dado un tiempo para prepararse.

En efecto, si bien a la Comisión Presidencial para la Modernización del Sector Público, conformada en 1995, se le asignó la tarea de analizar la reforma del sistema de pensiones, este no era un campo que estuviera desde el principio atado al modelo económico en marcha. Más bien, fueron las deficiencias intrínsecas del sistema las que eventualmente llevaron a su transformación, aunque quizás como en ningún otro país, el cambio resultó providencial por el respiro que le dio a las finanzas públicas años más tarde.

Los avances científicos en el campo de la salud y los cambios en los patrones alimenticios, habían venido alterando desde hacía muchos años las variables demográficas, bajo cuyos presupuestos se erigieron los sistemas de reparto. Los factores socioculturales también habían venido incidiendo en el tamaño de las familias, particularmente en Europa, reflejándose claramente en la baja tasa de natalidad.

La mayor longevidad y una relativa menor población joven, se agregaban a la creciente debilidad de los sistema de previsión de corte tradicional. En el caso de América Latina y el Caribe, ya en 2000 la CEPAL consideraba que el envejecimiento de la población, si bien era un fenómeno relativamente nuevo, tendía a generalizarse

inevitablemente a medida que avanzaba la transición demográfica y mejoraban las condiciones económicas.

Al efecto, estimaba que mientras entre 1950 y 2000 la proporción de personas de 60 y más años habría pasado del 6% al 8% dentro de la población total, en los siguientes decenios aumentaría sustancialmente, hasta llegar a exceder el 9% en 2010 y el 14% en 2025. En este escenario, e independientemente de las diferencias entre países, se consideraba que la "generalización progresiva de la transición imprimiría una notable velocidad al envejecimiento, mucho mayor que en el caso de la experiencia histórica de las naciones actualmente desarrolladas"[245].

Obviamente, estos fenómenos no son neutrales a la seguridad social. Una población cada vez menor en edad de cotizar y una masa mayor de pensionados, ejerce una enorme presión sobre el sistema y cambia totalmente la perspectiva de cómo financiarlo.

Sin embargo, en el caso de El Salvador, las deficiencias del sistema de seguridad en su conjunto eran críticas, porque las variables demográficas se entrelazaban con otros problemas no menos complejos, como los relacionados con la administración, el manejo financiero del ISSS y hasta la responsabilidad de los contribuyentes de cumplir con sus cotizaciones, a los diferentes regímenes.

Tampoco esa problemática era privativa de El Salvador. El mismo estudio antes citado, al referirse a los sistemas públicos de pensiones en América Latina, sostiene que:

"El nivel de cotización se había vuelto variable, incremental e incierto en el tiempo, debido a la maduración del sistema, al envejecimiento de la población y a las altas tasas de prestaciones, con el consiguiente problema de sostenibilidad de su financiamiento […] En la práctica, muchos regímenes financieros pasaron a ser de reparto, porque desaparecieron o disminuyeron excesivamente las reservas técnicas, y el ingreso corriente se utilizaba para sufragar las prestaciones (obligaciones) del mismo período en que se percibía. Solo en pocos casos quedaban asomos de una capitalización colectiva, cuando la reserva técnica permitía mantener el equilibrio financiero, pero no durante un tiempo muy prolongado"[246].

Un fenómeno similar ha ocurrido en los países más avanzados del mundo, comenzando por Estados Unidos y la Unión Europea, esta última convertida en un caso emblemático por haber sido la cuna de la seguridad social, que se implantó durante el último cuarto del siglo XVIII, bajo el régimen de Bismark. Pero en general, el caso de América Latina resulta más complejo, pues el fenómeno demográfico —unido a los otros problemas ya señalados— crece en paralelo a una dinámica econó-

245 CEPAL. Equidad, desarrollo y ciudadanía. Santiago de Chile, 2002. Pág. 201.
246 CEPAL. Ibid. pág. 165.

mica que, casi como regla, excluye del mercado laboral formal a importantes grupos poblacionales nuevos.

El Salvador, por supuesto, no quedó exento de las tendencias internacionales sobre el debilitamiento progresivo de la seguridad social y la necesidad urgente de reestructurarlo. Cuando en 1995 se incluyó dentro del proceso de privatización la revisión del régimen previsional, ya el sistema en su conjunto estaba dando señales de inviabilidad. Se sabía que las reservas técnicas que apoyaban dicho régimen se estaban debilitando de manera creciente y las estimaciones más conservadoras indicaban que la insuficiencia de los recursos para hacerle frente a la deuda, solo era cuestión de tiempo.

De alguna manera, la situación de la seguridad social en el país, en lo que concierne al régimen de pensiones, compartía muchos de los problemas que, en general, se consideran como los principales factores que hicieron inevitable la reforma del sistema en muchos países latinoamericanos. Varios autores sintetizan estas fallas estructurales en los siguientes factores[247]:

1. Incremento de la presión sobre el presupuesto central para cubrir déficit.

2. Inequidades dentro de y entre esquemas.

3. Falta de sostenibilidad en el largo plazo debido a factores demográficos internos.

4. Falta de provisión de los beneficios prometidos.

5. Mala administración de reservas, pasadas o presentes.

6. Distorsiones en el mercado laboral e incentivos para la evasión.

Estos y otros problemas solo se pudieron detectar cuando los sistemas de reparto estaban en su edad madura y las instituciones responsables se dieron cuenta que mientras las reservas técnicas se encogían, la deuda previsional crecía conformando una brecha que en determinado momento requirió el auxilio de los gobiernos.

Amén de ser inevitable, el manejo privado de las pensiones tenía en la experiencia chilena un referente más en cuanto a la reforma estructural. El inspirador del nuevo sistema basado en cuenta individual manejada privadamente, José Piñera, describe en su obra, Poniéndole el cascabel al gato, el carácter polifacético del modelo chileno. Él sitúa el cambio a partir de la reforma que impulsó el General Augusto Pinochet, teniendo como asesores a los así llamados "Chicago Boys".

247 Palacios, Robert. "Reforma a las pensiones en América Latina. Desafíos y experiencias", en: Resultados y desafíos de las reformas a las pensiones. Santiago de Chile: Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones, 2003. Pág.17.

En este plano, dicho autor eleva el sistema chileno al plano de una verdadera revolución social, donde el elemento ideológico dio paso a acuerdos fundamentales que dejaron atrás la hoy desacreditada controversia (según él) de cuánto Estado y cuánto mercado, particularmente porque el impacto que tuvo la reforma en el mercado de capitales, sirvió precisamente para financiar tanto proyectos sociales como productivos, aparte de que cumplió con el objetivo fundamental de garantizar, vía mecanismos privados, un retiro decoroso a millones de cotizantes, bajo condiciones que no podía proveer el esquema de reparto.

En este sentido, podría decirse que el modelo resultó "transidológico", en la medida que fue conservado y reforzado una vez que dicho país retomó la senda democrática con el nuevo proyecto político que surgió por una coalición de partidos de centro izquierda, y que llevó a la presidencia del país, a Patricio Alwin.

Sin embargo, el caso salvadoreño ilustra con pasmosa evidencia la situación de riesgo en que progresivamente fue cayendo el sistema, agravado por la falta de transparencia, problema que continuó presente aun después de haberse optado por el manejo privado de las pensiones. Esto se pondría claramente en evidencia durante la cuarta administración de ARENA, cuando el gobierno tuvo que recurrir a una figura muy sui géneris para poder cumplir con los compromisos heredados del régimen anterior, a pesar de los arreglos financieros que previamente se habían hecho a raíz del cambio de sistema en 1998.

Pero las raíces del problema eran profundas. En nuestro caso, las pensiones se calculaban con base en el salario promedio de los últimos cinco años —igual que en Chile—, mientras que los beneficios se pagaban considerando todo el tiempo trabajado; consiguientemente, existían incentivos "perversos" para cotizar más en los últimos años y obtener la pensión lo antes posible (Mesa-Lago, 1998).

Muchos se aprovecharon de esta situación y se beneficiaron, pero también es de sobra conocido que gran parte de los cotizantes, en una visión de corto plazo y con tal de evadir el impuesto sobre la renta, declararon durante toda su vida laboral ingresos menores, que al vincularse a las cotizaciones de pensiones, se encontraron con que la evasión impositiva, se había convertido en una especie de bumerán al momento de su retiro.

Además, a los problemas estructurales del régimen, se agregaba una política de inversiones con escasa trasparencia y poco redituable. Muchas veces se habló de que el ISSS era una especie de caja chica, por la utilización que hacían los gobiernos de turno de los recursos de las pensiones para fines que ni remotamente recordaban la obligación del Estado de mantener un servicio eficiente y, sobre todo, el compromiso de hacer de la seguridad social, un medio para contribuir a la equidad y la inclusión.

Era un secreto a voces que el sistema en su conjunto era escamoteado a través de negocios de dudosa licitud, en una institución con un presupuesto multimillonario en el régimen de salud, pero que también era debilitado por la falta de cumplimiento de las cotizaciones, tanto por parte del Estado como de la empresa privada. Mesa-Lago, Córdova y López (1998) estimaron que en el período que va de 1983 a 1993, los adeudos combinados alcanzaron una cifra superior a 430 millones de colones, de la cual casi las tres cuartas partes (73.6%) correspondían a la deuda oficial y el resto al sector privado[248].

Sin embargo, ya mucho antes se sabía que el ISSS no contaba con información fehaciente sobre las deudas privadas, debido a que sus sistemas de registro eran deficientes y no se tenía ni siquiera certeza del universo de empresas deudoras. Y aunque se presumía que muchas de ellas habían dejado de operar, la institución las seguía manteniendo en la categoría de activas. De esto nos percatamos cuando nos desempeñamos por un tiempo como miembros del consejo directivo de la institución, entre 1992 y 1994.

Estas anomalías se remontaban a más de quince años, pero algunos de los problemas señalados todavía persisten. El Diario de Hoy (18 de mayo de 2008) dedicó tres páginas de su edición dominical a señalar, con cantidades y fechas, a una empresa constructora que obtuvo contratos millonarios de manera ilícita con el ISSS, cuando de acuerdo con ley no podía licitar debido a sus elevados saldos morosos con la institución. Sin embargo, por alguna razón, de esas que se dan con mucha frecuencia en la administración pública, el consejo directivo autorizó el contrato, mientras los inspectores de la entidad, o se hacían los suizos o sencillamente la empresa involucrada les vedó el acceso a información que hubiera sido suficiente para suspender los compromisos contraídos por la institución.

Se adujo, también en su momento, que la incorporación de los empleados públicos al régimen de salud durante la administración Duarte, había contribuido a debilitar las finanzas y los servicios que prestaba la institución, por cuanto la falta de cumplimiento del gobierno en sus propias obligaciones financieras, se volcaba en forma multiplicada contra todo el sistema. Aquí, nuevamente, se pone de manifiesto el manejo poco transparente de las finanzas del ISSS, al mezclar los recursos de los dos regímenes e igualmente facilitar que creciera la deuda gubernamental, que era, en todo caso, más cierta que la privada.

En este marco de irregularidades y hechos comprobados de corrupción, el cambio de sistema, mediante el cual pasó a manos del sector privado parte del régimen previsional, no solo supuso renunciar a la prestación de un servicio que siempre se consideró como inherente a la función del Estado, sino también implicó quitarle al ISSS

248 Mesa-Lago y Durán."Evaluación de la reforma de pensiones en El Salvador: Antecedentes, objetivos y perspectivas". Fundación Ebert, 1998.

una pesada carga que se había venido haciendo más difícil de manejar con el paso del tiempo. Pero, además, implicó un intento de eliminar un espacio que se prestaba para el mal manejo de recursos en un sector que, como el de la seguridad social, tiene más de humano que cualquier otro operado por el Estado, aunque no sea sino por el hecho de que se financia fundamentalmente con el esfuerzo de los trabajadores.

Al margen de toda consideración ética y moral alrededor del tema, la reforma de la seguridad social cuadraba, incidentalmente dentro del objetivo básico de la nueva economía, en cuanto a la reducción del tamaño del Estado. Pero tampoco aligerar la carga financiera del Estado era un problema menor, lo cual resultó evidente cuando se constató que no se valoraron apropiadamente los compromisos que el propio gobierno había adquirido desde el momento en que se agotaron las reservas técnicas del propio ISSS y del INPEP[249]. En el gráfico Nº 9 se muestra la evolución del déficit del sistema de pensiones público a partir de 1998.

Con base en toda esta experiencia, la reestructuración del sistema previsional salvadoreño tenía que pasar por la configuración de una nueva forma de organización empresarial que, aunque tuviera antecedentes de éxito en otros países con las Administradoras de Fondos de Pensión (AFP), anticipaba algunos inconvenientes. El tamaño del mercado era uno de ellos.

Al respecto, Mesa-Lago y Durán (1998) señalaron específicamente que lo reducido del mercado limitaría la competencia de las AFP, pero no anticiparon que la misma forma en que se había venido decantando el sistema financiero del país, sería aprovechado como un espacio más para la integración total del sector, contribuyendo así a adquirir la figura de un verdadero cartel[250].

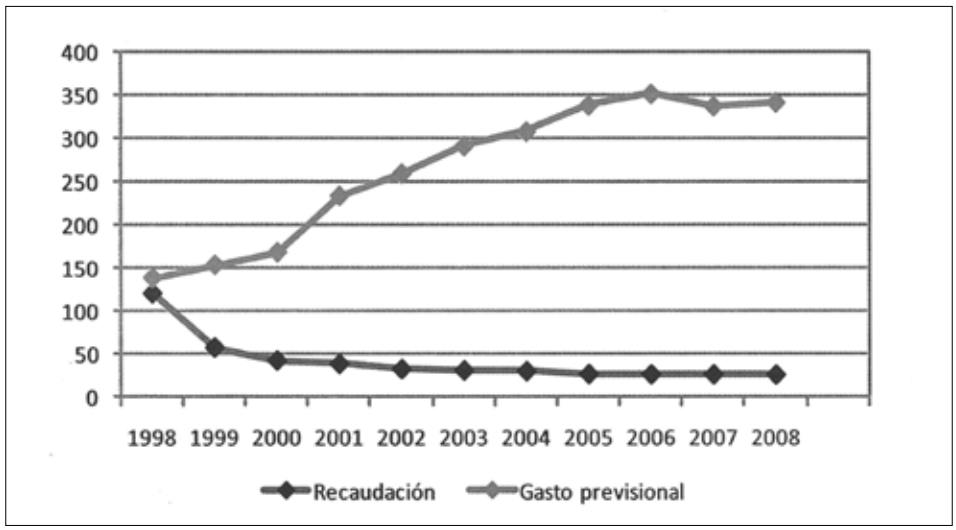
En El Salvador, inicialmente se constituyeron cinco empresas para operar el régimen de cuenta individual, todas conformadas por inversionistas extranjeros y la menos exitosa, con algún componente nacional: Banco Bilbao (Viscaya BBV), Argentaria (España), Citicorp (Estados Unidos); PROFUTURO (Provida de Chile) y Dresdner Bank (Alemania). En un poco más de tres meses de operaciones, se afiliaron al nuevo sistema 360 mil (86.7%) del total de 415 mil de empleados elegibles (Acevedo, 1999).

De las cinco, PROFUTURO tuvo desde sus inicios serios problemas para garantizarse una cuota de mercado que la hiciera rentable, a pesar de que contaba con la

249 De acuerdo con Acevedo (2000) el Ministerio de Hacienda estimó que dicha carga ascendería a 8,770 millones de colones en el período 2000-2004, o sea a un aproximado de US$1,000 millones al tipo de cambio vigente cuando se hicieron los cálculos. En los hechos, en ese mismo quinquenio, al menos lo presupuestado para atender esos compromisos, superó los US$1,800 millones.

250 Según Hachette y Lüders, en Chile, por ejemplo, el número inicial de AFP fue de alrededor de 10, pero cuando arrancó el nuevo sistema, el negocio se concentró en dos de ellas. Con el tiempo, surgió un nivel razonable de competencia, pero según su versión, la expectativa es que el número de competidores siga creciendo y aumente rápidamente a medida que el valor promedio de las cuentas individuales se incremente en el tiempo.

Gráfico Nº 9
Déficit del sistema de pensiones público en El Salvador
(Millones US$)



Fuente: Superintendencia de Pensiones.

experiencia chilena y tenía entre sus accionistas a la Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción y con ella, a trabajadores del sector. Curiosamente, es la única que no estaba vinculada con grupos empresariales sólidos del país; en este caso, los ejecutivos más visibles de la empresa denunciaron una especie de canibalismo —o de barreras de entrada, para ponerlo en un lenguaje más apropiado— de parte de las otras que habían surgido con ese "activo". El destino de la más débil de las cinco administradoras de fondos de pensión que entraron al mercado, se sellaría cuando al poco tiempo fue sometida a un proceso de liquidación por parte de la Superintendencia de Pensiones.

Posteriormente, grandes grupos empresariales, todos ligados al sistema financiero, adquirieron los intereses de otras dos, hasta quedar manejando el mercado solo igual número de empresa. En 2007, estas fueron absorbidas por grandes consorcios bancarios internacionales, cuando dentro de un solo paquete adquirieron los bancos locales y las empresas miembros de los conglomerados nacionales, que incluyen actividades corporativas que van del mismo negocio bancario, pasando por aseguradoras, almacenadoras, emisoras de tarjetas, hasta casas corredoras y financieras que cotizan en la Bolsa de Valores.

4.2 Importancia del ahorro previsional

Se puede decir que entre los objetivos más relevantes que sirvieron de sustento a la privatización del sistema de pensiones —aparte del que no aparece explícitamente

planteado en la ley, es decir, salvar el sistema— estaba el de promover el ahorro interno, para contribuir al desarrollo del mercado de capitales y financiar las inversiones de mediano y largo plazo, como requisito sine qua non para potenciar el proceso general de desarrollo.

Sin duda, en la formulación de este objetivo, entraba en consideración la experiencia chilena que a 10 años de haber empezado a operar, los niveles del ahorro previsional ya superaban el 22% del PIB y se estimaba que en 2021 superarían en más del 50% la riqueza generada anualmente (Menjívar 2000).

Después de una década, el sistema salvadoreño no estaba alejado de esos parámetros. Al concluir 2008, los fondos administrados por las dos AFP que se conservaban en el mercado, manejaban ahorros por alrededor de US$ 4,530 millones, equivalentes al 20.5% del PIB y al 54.2% de la masa monetaria (M2). Cuadro Nº 28.

En el primer caso, el coeficiente respectivo se acercaba al caso chileno en igual período, poniendo de relieve los grados de similitud de ambos sistemas para incorporar a una población cotizante bajo condiciones indudablemente diferentes; entre ellas, las variables demográficas, el tamaño y comportamiento de la economía, el nivel de cotizaciones e incluso la capacidad institucional instalada para proveer servicios a los cotizantes.

Lo relevante en el caso salvadoreño es la consistencia que muestran ambos coeficientes, con factores de multiplicación realmente impresionantes. Movilizar el equivalente a más de la cuarta parte del PIB, partiendo de una fracción cercana a cero, y superar en más del cincuenta por ciento la oferta monetaria, ha significado llegar a montos de ahorro para pensiones que difícilmente se hubieran logrado bajo el antiguo sistema.

En un país como El Salvador, donde los bajos niveles de ahorro siempre han constituido un problema estructural muy relevante en las tareas del desarrollo, las magnitudes señaladas sugieren que el país está, hoy en día, capacitado para financiar una alta proporción de las inversiones públicas y privadas, con esfuerzo interno genuino

Como puede observarse, en los dos tipos de relaciones, los coeficientes respectivos han crecido de manera consistente, señal inequívoca de que el ahorro nacional ha tendido a arraigarse en el país, bajo una modalidad que garantiza una creciente profundización financiera, la que a su vez amplía las posibilidades de canalizar los recursos hacia actividades productivas.

Paradójicamente, el país mantiene los niveles de ahorro/inversión más bajos de Centroamérica, debido a las características ya señaladas con que operan los intermediarios financieros, y en el caso particular de los fondos de pensión, a dos factores concretos: primero, la escasez de títulos en el mercado y las limitaciones que la ley

Cuadro Nº 28
Ahorro previsional, M2 y PIB
(porcentajes)

Año	Ahorro pensiones/M2	Ahorro Pensiones/PIB
1998	0.8	0.3
1999	3.9	1.7
2000	8.6	3.6
2001	12.2	5.5
2002	17.8	7.5
2003	25.7	10.3
2004	35.1	13.8
2005	45.4	16.9
2006	48.9	18.6
2007	48.6	19.9
2008	54.2	20.5

Fuente: BCR y ASAFONDOS.

les impone a las AFP para tener una mayor presencia en el mercado de capitales; y segundo, las crecientes presiones del sector público para financiarse con dichos recursos, aprovechando justamente su abultado volumen y la ausencia de otras opciones de inversión para las mismas administradoras.

En los hechos, han sido las restricciones fiscales y la adquisición casi compulsiva de deuda pública de parte de las AFP, los elementos definitorios en la alta concentración que muestra su cartera en los títulos del Estado, con todas las implicaciones que ello tiene en el riesgo y en el desplazamiento de recursos por los que compite la empresa privada. (Cuadro Nº 29)

El factor riesgo no es algo que puede pasar desapercibido. De hecho, ha sido un tema recurrente que explica, en definitiva, la insistencia que por mucho tiempo mantuvieron las AFP para que se les permitiera invertir una parte de los fondos en el exterior.

Cuadro Nº 29
Cartera de inversiones de las AFP
Evolución del valor en millones de US$ y % de las inversiones del fondo de pensiones por año, tipo de instrumento y de emisor

Tipo de inversión	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
De Renta Fija	**47.9**	**206.4**	**484.7**	**757.7**	**1,043.1**	**1,529.8**	**2,035.3**	**2,902.1**	**3,352.1**	**3,958.2**	**4,470.7**
%	100%	98%	99%	99%	99%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Instituciones Públicas	35.5	139.8	358.8	614.9	885.4	1,262.1	1,696.2	2,346.6	2,638.6	3,1143	3,474.2
%	74%	67%	73%	1%	84%	82%	83%	81%	79%	79%	78%
Bancos	11.6	66.6	120.2	135.7	152.2	206.3	223.8	371.9	529.5	647.7	796.0
%	24%	32%	25%	18%	15%	13%	11%	13%	16%	16%	18%
Sociedades Nacionales	0.7	0.0	5.7	7.1	5.2	5.2	6.3	9.7	9.2	27.3	35.9
%	24%	32%	25%	18%	15%	13%	11%	13%	16%	16%	18%
Organismos Financieros	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	46.1	80.1	124.3	137.7	140.9	140.1
%	0%	0%	0%	0%	0%	3%	4%	4%	4%	4%	3%
Valores extranjeros	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	10.0	29.0	49.6	46.2	28.0	24.5
%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	1%	2%	1%	1%	1%
De Renta Fija	**0.0**	**4.0**	**6.5**	**6.2**	**6.2**	**6.2**	**6.2**	**0.0**	**0.0**	**0.0**	**0.0**
%	0%	2%	1%	1%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Sociedades Nacionales	0.0	4.0	6.5	6.2	6.2	6.2	6.2	0.0	0.0	0.0	0.0
%	0%	2%	1%	1%	1%	1%	1%	0%	0%	0%	0%
Total	**47.9**	**210.4**	**491.2**	**763.9**	**1,049.3**	**1,536.0**	**2,041.6**	**2,902.1**	**3,352.1**	**3,958.2**	**4,470.8**
%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: BCR y ASAFONDOS.

En la versión de dichas entidades, esa opción les permitiría favorecer más a los pensionados, acrecentando el rendimiento de los recursos que administran. Sin embargo, en la versión de los opositores, siempre estuvo presente la precaución no disimulada de aquellas de distribuir el riesgo, a medida que el Estado acudía más a esa fuente de financiamiento. Esto no pudieron lograrlo las administradoras, aunque trascendió que ello tuvo como "trade off", la eliminación de obligatoriedad que tenían de invertir en títulos emitidos por el Fondo Social para la Vivienda (FSV).

Pero en economía de vez en cuando surgen compensaciones inesperadas. ¿Qué hubiera pasado con las pensiones si gran parte de los ahorros necesarios para financiarlas hubieran estado invertidos en "activos tóxicos", como los que originaron la peor crisis financiera en 2008? No es para vanagloriarnos, pero estuvimos entre aquellos que dentro del sector privado organizado, nos opusimos de manera insistente a semejante despropósito, sin siquiera tener la más remota idea de lo que ocurriría unos dos años después.

En el caso de Chile —y específicamente durante los primeros años de funcionamiento del sistema— se observó una situación similar a la de El Salvador en lo que se refiere a la cartera de inversiones de las AFP. Esto, debido a que no existía en ese momento una oferta alternativa de instrumentos financieros elegibles. Pérez (1988) lo atribuye a tres factores: 1) una estricta normativa que los hacía onerosos al transformarse en elegibles, 2) la dominancia de criterios de excelencia para cumplir con requerimientos de riesgo por parte de aquellos instrumentos financieros aptos, y 3) que el sector público tenía en el mercado de capitales una gran participación[251].

En relación con este mismo tema, se ha hablado insistentemente de la titularización como mecanismo para desarrollar proyectos de infraestructura por parte de la empresa privada. Con esta opción, a la vez que le quitaría presión a las finanzas del Estado, se promovería el uso más eficiente del ahorro nacional[252].

Una visión de conjunto permite establecer que, en general, el sistema de pensiones basado en la cuenta individual, ha funcionado relativamente bien. Pero nuevamente, los excesos que ha cometido el gobierno ante el deterioro progresivo de la situación fiscal, han introducido elementos de vulnerabilidad que pueden ser tan graves como los que rodeaban el antiguo régimen de reparto.

La experiencia argentina, con el manoseo, vía nacionalización del sistema privado durante la administración de la presidenta Fernández de Kirchner, en octubre de 2008, no puede ser ignorada. Y esto, a pesar que el gobierno tenía aparentemente mayores márgenes de maniobra para manejar con solvencia la situación fiscal que El Salvador. Si el populismo no hubiera estado de por medio, probablemente Argentina hubiera podido readecuar su sistema previsional como lo hizo Chile bajo la presidencia de Bachelet.

4.3 Algunas implicaciones del cambio de régimen

La transformación del régimen previsional en El Salvador, no estuvo matizada de un escenario político tan complejo como el chileno, aunque resultó un paso no exento de críticas de la oposición más radical. Incluso, el sector privado mostró eventualmente cierta inquietud porque ya en ese momento se visualizaban las dificultades en que podía incurrir el propio gobierno para el financiamiento de la parte que le correspondía con el nuevo sistema.

251 Pérez, Francisco. "Necesidades de inversión para los fondos de pensiones", en Estudios Públicos No. 29. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos, 1988. Pág. 172.
252 Vidal, Juan Héctor. "Caracterización y potencial del mercado de capitales de El Salvador". Proyecto Bolsa de Valores-BID, 2006.

Solo el costo de los llamados certificados de traspaso de sus propios pensionados y la deuda que había acumulado por no honrar sus propias cotizaciones, ya dejaban entrever esas dificultades. El pago de estos compromisos debieron diluirse a lo largo de quince años, período que se consideró apropiado en función de la capacidad financiera del gobierno para, sobre una base programada, irle traspasando a las AFP, el valor de las cotizaciones acumuladas en el antiguo régimen[253].

Aun así, el pago de las pensiones a los que por la misma ley se quedaron amparados por el antiguo sistema, tuvo que ser asumido eventualmente por el Estado. Pero esta opción solo se pudo mantener por un poco más de un quinquenio, pues el presupuesto nacional ya no daba para más. Estas dificultades se venían maquillando desde hacía varios años, cuando en la presentación del Presupuesto General de la Nación se colocaba la deuda previsional no como gasto corriente, sino como parte del financiamiento interno, es decir, "debajo de la línea".

Con este artificio contable, el gobierno podía emitir bonos para cubrir la deuda, pero sin la obligatoriedad de especificar ese destino. Sin embargo, de acuerdo con el Art. 148 de la Constitución, se requiere la aprobación de la Asamblea Legislativa por mayoría calificada, es decir, por 56 votos. Para esto, se necesitaba el concurso del FMLN, que desde el 2002, sistemáticamente se había venido oponiendo a la autorización de nuevos préstamos, si no se cumplían sus exigencias.

Ante la imposibilidad de cubrir la deuda previsional, el gobierno acudió a una figura inédita que le permitía obviar la mayoría calificada, para lo cual logró que se aprobara la Ley del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales por mayoría simple (D.L. 100 del 13 de septiembre de 2006).

En ese marco se creó el Fideicomiso de Obligaciones Previsionales (FOP), en el cual el Ministerio de Hacienda, el ISSS y el INPEP actúan como fideicomitentes, el Banco Multisectorial de Inversiones y también las dos instituciones últimamente mencionadas como fideicomisarios. La figura del fideicomiso y el papel del BMI fueron cuestionados por la oposición, excepto por el PCN y la DC, argumentando su inconstitucionalidad. En este orden, el partido Cambio Democrático interpuso un recurso de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia, el que a la fecha no ha sido diligenciado.

El esquema aprobado fue incluso cuestionado por analistas y formadores de opinión, sirviendo como referente las declaraciones públicas del propio presidente de

253 El sistema chileno se estableció en 1980, pero por ejemplo, durante 1989 (partiendo de la deuda que le correspondía para cada persona activa en ese año y que se pasó al sistema de capitalización individual) el Estado pagó por concepto de bonos de reconocimiento alrededor de US$150 millones. (Hachette y Lüders. Pág. 85). En el caso salvadoreño. no se pudo establecer con precisión la cifra correspondiente.

la república, en el sentido de que estaba dispuesto a "saltarse obstáculos". Esto fue interpretado como una violación directa a la Carta Magna y a las mismas prácticas que sugiere el ejercicio responsable del poder en una democracia funcional. Sin embargo, esa figura sería solo la primera de otras que se establecerían en el futuro para financiar otros programas, sin recurrir al voto de mayoría calificada.

Mediante el mencionado fideicomiso, el pago de las pensiones que corresponde pagar al ISSS y al INPEP, se diluyen a lo largo de 25 años, utilizando los recursos que son captados directamente mediante Certificados de Inversión Previsional (CIP) y que son emitidos por el consejo de administración del fideicomiso para ser adquiridos obligatoriamente por las AFP hasta por un máximo del 30% de los fondos previsionales.

En este esquema entran los certificados de traspaso y los certificados de traspaso complementarios emitidos anteriormente por el ISSS y el INPEP, que son sustituidos por los CIP.

Con el sistema de capitalización individual y la reforma antes aludida, el Estado se libró de una carga financiera que ejercía una enorme presión en el corto plazo y que al sumarse a otras obligaciones "ineludibles" (6% y 7% respectivamente del presupuesto general para la CSJ y municipalidades e intereses de la deuda pública contratada) ya representaron en 2006 más del 65% de los ingresos corrientes.

Obviamente, con la figura del fideicomiso para pensiones, el escenario fiscal se transformó significativamente, al menos de manera transitoria. Por ejemplo, para 2007 el Presupuesto General solo contempló una asignación de US$29.4 millones, en comparación con una partida de US$400 millones consignada para el año anterior (Trigueros, 2007).

Sin embargo, los arreglos financieros alrededor del sistema de pensiones no han estado exentos de costos. Para que la nueva figura entrara en funcionamiento, le fueron trasladados íntegramente las cotizaciones que hacían el sector empleador y los trabajadores al Fondo Social para la Vivienda (5% y 0.5% de la planilla, respectivamente), para sumarlas a las que hacían los mismos agentes al antiguo sistema de pensiones.

Hay que decir que, dada la importancia que había tenido desde su creación el FSV en el financiamiento de vivienda de interés social, el sector privado tuvo algunas reservas para el traslado íntegro de esos recursos, teniendo en cuenta que ello afectaría la base financiera de dicha institución. No obstante, tampoco accedió a hacer un aporte adicional a sus cotizaciones al nuevo régimen previsional, para no dejar totalmente a cero el financiamiento habitacional y sólo con el recurso de la recuperación de cartera y sus inversiones financieras.

Para compensar de alguna manera el corte de esos de flujos, que para efectos prácticos tenían costo cero para el FSV, la Ley de Pensiones estableció que las AFP deberían destinar una parte de los recursos previsionales a adquirir títulos emitidos de dicha institución, en un porcentaje decreciente que se fijó inicialmente en 30%.

Así, se pudo constatar que la reestructuración del régimen de pensiones, si bien fue inevitable, tuvo anticipadamente otro "trade off". Con ello se debilitó uno de los últimos brazos sociales con que contaba el Estado.

La segunda decisión que ha terminado por complicar el fondeo del FSV, es que con la creación del fideicomiso para pensiones, las AFP fueron liberadas de su obligatoriedad de invertir en títulos emitidos por la institución. Esta parece que fue una moneda de cambio, al menos temporal, frente a las pretensiones que siempre tuvieron dichas empresas de invertir parte de su cartera en el exterior.

Desde el punto de vista de las administradoras, esa concesión es entendible, debido, como se dijo, a la alta concentración de sus inversiones en títulos del Estado. El punto está en que ello complicó más las dificultades del FSV, al tener que acudir cada vez más al mercado para captar recursos, casi bajo las mismas condiciones de una empresa comercial que se dedica a la venta de electrodomésticos.

El Banco Mundial, al referirse al tema de las pensiones, señala que el objetivo de la reforma "era mejorar la sostenibilidad fiscal a largo plazo a través del reemplazo de un sistema que según las proyecciones produciría un gran y creciente déficit en el futuro por otro sostenible"[254]. En su momento, este juicio era correcto. El problema es que hoy, a las dificultades fiscales con que ha tropezado el país, en parte por el bajo coeficiente de tributación y el incontenible gasto corriente, todo el sistema previsional se ha debilitado como lo han reconocido altos dirigentes privados vinculados con el mismo[255].

5) El Fovial

Una vez pasó la onda expansiva de las privatizaciones, la opción de las concesiones se consideró como una estrategia intermedia entre la administración estrictamente privada y la gestión totalmente pública. Las obras viales se convirtieron, entonces, en un foco de interés cuando se asimiló la experiencia de países avanzados y fue cobrando vida la idea de que sí era posible mantener una red vial moderna, eficiente y duradera, sin que el Estado tuviera que financiarla.

254 Evaluación del Gasto Público. Resumen ejecutivo. 2004.
255 El Economista No.78. Abril 2009

En este campo había experiencias incluso en el ámbito latinoamericano y aquí cerca en Centroamérica, concretamente en Guatemala. Se trataba en todo caso de una figura hasta cierto punto novedosa, que no había sido considerada. Sus ventajas tanto financieras como administrativas y sobre todo las exigencias que imponía el sector de transporte de carga, ameritaban una seria consideración del tema.

Fue con esos antecedentes que surgió el Fondo de Conservación Vial —más conocido como FOVIAL— mediante Decreto Legislativo del 30 de noviembre de 2000, que por cierto coincidió con la fecha de aprobación de la Ley de Integración Monetaria. Sin embargo, debe señalarse que aunque el gobierno ya hubiera considerado la creación de esa figura, el verdadero impulso para la creación de la nueva entidad provino del sector privado, con estudios, experiencia comparada y gestiones ante las autoridades pertinentes, que se remontaban a los años 1996-1997.

Concretamente, fue la Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción (CASALCO) con el apoyo decidido de la cúpula empresarial, la abanderada del proyecto, con base en las primeras formulaciones sobre el tema que tuvieron como sustento las experiencias exitosas que había difundido la CEPAL. Incluso la gremial integró una comisión especial, con la responsabilidad expresa de aprovechar al máximo posible la cooperación del mismo organismo y de la GTZ, que había tenido un papel protagónico en este campo en varios países del hemisferio.

Esas experiencias y la conveniencia de replicarlas tenían fundamento en lo costoso e ineficiente que resultaba para los gobiernos mantener en buen estado las arterias viales principales, para lo cual era necesario contar con una planilla permanente en los ministerios responsables, agregándose a los costos de operar un sistema que, en todo caso, afectaba la competitividad global de los países.

Los recursos destinados a su mantenimiento nunca eran suficientes, pues además de que los costos eran altos en términos financieros, había de por medio un costo económico y social que se trasladaba de manera multiplicada contra la actividad privada, la conectividad y, en general, contra la economía del país.

Compartir la experiencia de expertos internacionales y funcionarios de países amigos, a la par de generar opinión, tenía el propósito deliberado de "persuadir" a las autoridades gubernamentales de que el proyecto valía la pena y que no se trataba de una canonjía más de la empresa privada.

Parece que en este caso tuvo alguna incidencia una cierta actitud de recelo que había en el gobierno anterior, respecto al comportamiento de ciertos empresarios del sector que le habían ganado al Estado varios juicios definidos en laudos arbitrales,

por incumplimiento de algunos contratos relacionados precisamente con la modernización de la red vial del país.

De esto me enteré a través de un breve intercambio con el ministro de Obras Publicas, después de una reunión estratégica de la referida Comisión de CASALCO —a la cual eventualmente acompañaba en mi calidad de director ejecutivo de la gremial—, donde todo el tema giraba en torno a la forma de financiar la figura, la integración de su consejo directivo y la mejor forma de vender el proyecto.

No es descartable que la renuencia inicial tuviera otras motivaciones. El Ministerio de Obras Públicas con frecuencia había sido mencionado como bastante proclive a manejar las licitaciones y concesión de obras con mucha discrecionalidad, para decir lo menos. Las cifras millonarias invertidas en proyectos de cualquier envergadura, siempre había que ajustarlas por un factor "k", que después se le dio el nombre de "diezmo" para simbolizar la coima del 10% que se decía era la comisión que tenían que pagar los contratistas para acceder a una licitación.

Estas prácticas, por supuesto, ni han desaparecido ni se confinan a la referida cartera de Estado, aunque esta sigue destacando por el multimillonario presupuesto que maneja en el presupuesto general de la nación, aunque desde que se creó el FOVIAL su participación ha descendido del 6.7% en 2000 a 3.9% en 2007)[256].

Cuando por fin se puso a discusión el proyecto de ley del FOVIAL, por supuesto que uno de los más entusiasmados fue el gremio los constructores, quienes en grandes caravanas a las que se unieron cientos trabajadores del sector, se agolparon con su maquinaria pesada frente a la Asamblea Legislativa, esperando hasta horas de la madrugada del día 30 de noviembre de 2000 a que el proyecto fuera aprobado, por supuesto, con mayoría abrumadora.

La creación del FOVIAL también despertó reacciones de los trabajadores de planta y por planilla del Ministerio de Obras Públicas, porque ello llevaba implícita la privatización del mantenimiento de la red vial, que por cierto exhibía en esos momentos un estado de deterioro y abandono asombrosos, en una coexistencia extraña con la construcción de "súper carreteras" que fueron adjudicadas fundamentalmente a empresas extranjeras, algunas, según se rumoraba, con participación de funcionarios públicos salvadoreños, o cuando menos, de amigos muy cercanos de los mismos.

Para acallar las protestas, se había estado trabajando en el diseño de un esquema de pequeñas empresas constituidas por los propios trabajadores como se había

256 PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2007-2008.

planteado inicialmente en el caso de Guatemala. Esta idea tuvo escaso significado, pues si bien al principio surgieron algunas de ellas, sus patrocinadores terminaron en la misma condición de trabajadores asalariados, cuando progresivamente se fueron posesionando del mercado empresas que tenían el capital, la tecnología y el conocimiento necesarios para hacerse cargo de las tareas encargadas al FOVIAL.

Sin embargo, después de ocho años de estar operando, esta entidad a la que se le dio sustento financiero con la aprobación de un impuesto de US$0.20 que se aplica a cada galón de combustible adquirido en bombas, ha sido conceptualizado como eficiente por la gremial que inicialmente impulsó su creación y, en general, por el sector privado organizado. Por su parte, el gobierno lo considera como uno de sus programas estrella; es más, de manera frecuente la cuarta administración de ARENA, lo utilizó como instrumento político cuando se hizo cargo de la reparación de la infraestructura vial urbana y el mantenimiento de caminos rurales, que antes eran responsabilidad de los municipios.

Con todo, esta entidad no ha estado exenta de críticas. La misma CASALCO ha planteado insistentemente la necesidad de que se aplique frente a los países centroamericanos, al menos, el principio de reciprocidad. Esto, en consideración a que mientras el FOVIAL no discrimina entre empresas nacionales y extranjeras, las salvadoreñas no pueden participar con igualdad de oportunidades ni aun en los países vecinos.

Además, y precisamente a raíz de las limitaciones fiscales que ha venido confrontando el gobierno y ante la actitud sistemática de la oposición representada en la Asamblea Legislativa para la contratación de nuevos préstamos, se modificó la Ley del FOVIAL para permitirle contraer deuda para canalizar recursos, incluso para proyectos que no estaban inicialmente incluidos para formar parte de la actividad de la entidad, como la reparación de las arterias urbanas.

Esto señala la importancia que ha llegado a tener el FOVIAL, aunque todo indica que cada vez sus flujos financieros se tornan insuficientes ante la ampliación de sus responsabilidades. Los altibajos en los precios del petróleo que afectan directamente el objeto gravado, hacen a la entidad sumamente vulnerable.

D. Dolarización, una privatización vituperable

1) Perseverancia calculada

Con antecedentes que se remontan a 1995, la Asamblea Legislativa aprobó el 30 de noviembre de 2000 la Ley de Integración Monetaria (LIM), mediante la cual se adoptó el dólar como moneda de curso legal, sustituyendo al colón que circulaba como tal desde la creación del Banco Central de Reserva (BCR) el 29 de junio de 1934.

Los principales argumentos que sustentaron la medida fueron evitar en el futuro la devaluación, mantener ligada la inflación a la evolución de los precios en las economías desarrolladas, crear las condiciones para la reducción de la tasa de interés y, en general, favorecer el clima de inversión en el país. La medida suponía, entre otros aspectos relevantes, mantener la disciplina fiscal, elevar la productividad y la flexibilización del mercado laboral.

Al cambiar el régimen monetario, se debilitó totalmente al BCR, quitándole funciones inherentes a su razón de ser, como era la de emitir dinero, servir de prestamista de última instancia, administrar los factores de expansión y contracción de la masa monetaria, incidir en el crédito y la tasa de interés, contribuir al mantenimiento de la estabilidad interna y externa y potenciar el desarrollo económico, entre otros.

El prestigio bien ganado a lo largo de casi siete décadas, le había puesto freno a los intentos de manipular la moneda y el crédito de parte de aquellos que por ignorancia o por la subordinación de los intereses nacionales a los de pequeños grupos, pretendieron tomarse la institución y utilizarla a su antojo.

En el medio se dieron dos reformas importantes a la ley del instituto emisor: su estatización (20 de abril de 1961) y la creación de la Junta Monetaria como entidad rectora (23 de agosto de 1970). Con estas modificaciones se fortaleció el papel de una institución que había surgido con carácter privado, aunque siempre mantuvo un alto grado de independencia del poder político.

Sin embargo, con las reformas de finales de los setenta y principios de los ochenta, la crisis internacional originada en el corte abrupto del reciclaje de los "petrodólares", la emergencia de la guerra civil y, por supuesto, el clima de desconfianza que crearon todos estos eventos en el sector empresarial, todo el sistema económico nacional entró en una nueva dinámica. Como era de esperarse, la moneda nacional, otrora símbolo de fortaleza y estabilidad, también entró en crisis, como resultado directo del desequilibrio fundamental que empezó a registrar la balanza de pagos. Esto dio paso al establecimiento de tipos múltiples de cambio y al aparecimiento de un

mercado negro del cual se nutrían los empresarios para realizar sus operaciones con el exterior, al tiempo que el BCR administraba las escasas divisas, a veces de manera poco transparente.

Pasaron varios años para que la situación económica empezara a normalizarse. Esto coincidió, como ha quedado dicho, con la primera administración arenera. Lo que no se avizoraba en ese momento, era que el nuevo modelo económico impulsado a partir de entonces, iba a tener efectos destructivos en una de las instituciones de mayor prestigio en el país.

Es cierto que la onda expansiva del neoliberalismo inevitablemente llevaba aparejada la meta de alterar la institucionalidad del Estado, pero no existen antecedentes de que ello incluyera destruir, literalmente, al responsable de la política monetaria. El Salvador desbordó, entonces, las fronteras de la prudencia y el buen juicio en el manejo de la política económica instrumental, violentando los principios de la misma economía de mercado, al fijar por decreto uno de los precios más importantes de la economía: el tipo de cambio.

Más aún, por primera vez desde los Acuerdos de Paz, se puso a prueba la debilidad institucional del país, cuando la Corte Suprema de Justicia tuvo que pronunciarse ante un recurso de inconstitucionalidad de la LIM. Los entendidos sostienen que el fallo de la CSJ estuvo apegado a derecho, porque partía de la base de que el nuevo sistema se basaría en el bimonetarismo, lo que de entrada suponía que el Estado no había renunciado a su responsabilidad constitucional de emitir moneda.

El "pecado original" estuvo en su tardanza en dar el fallo, lo cual permitió que el dólar se enseñoreara a medida que por la vía administrativa se sacaba de circulación el colón. Esto también cae en la categoría de la impunidad, en un crimen que tiene connotaciones de lesa patria. Sin embargo, el fallo de la CSJ, basado en un voluminoso documento con apreciaciones hasta cierto punto cuestionables en materia económica-financiera, es bastante confuso aun para los mismos juristas.

Versados en cuestiones monetarias, no terminan de entender la racionalidad técnica y política de la medida. La economía del país, si bien no estaba pasando por su mejor momento, tampoco ameritaba que el Estado se deshiciera de uno de sus principales instrumentos para hacer política económica. Más bien todo indicaba que, ante los desafíos que planteaba la misma reforma —incluyendo riesgos como un "shock" externo de grandes proporciones— se requería un banco central fuerte, para que junto con su tradicional compañero de viaje —el Ministerio de Hacienda— fortaleciera el papel del Estado para salir de la fase de lento crecimiento que se venía registrando desde 1996 y que, según nuestra opinión, se gestó precisamente en el

primer intento de dolarizar la economía por el clima de incertidumbre que causó y las medidas de política que, aparentemente de manera deliberada, se tomaron posteriormente para sustentar más, desde el punto técnico y financiero, una decisión que nunca fue abandonada.

Al respecto, Melhado (1997) ha sugerido que Calderón Sol, sin mayor respaldo desde la perspectiva económica que le advirtiera sobre los riesgos y ventajas de las medidas, entre las cuales estaba el tema cambiario, aprobó el plan del Ministerio de Hacienda y del BCR, además de dar luz verde para su ejecución.

Asimismo, sostiene que la primera prueba de fuego fue su presentación ante los organismos internacionales en Washington, en noviembre de 1994, y que en dicha oportunidad los expertos rebatieron los argumentos en los que se apoyaba el programa: la reforma cambiaria. Relata que la conclusión "fue que no convenía implementar la medida cambiaria, pero a su regreso al país, los promotores de la idea no tomaron en cuenta las observaciones realizadas por los expertos de dichos organismos y lo único que decidieron fue no hablar de la opción de la caja de convertibilidad y sí de la conveniencia de la dolarización total de la economía".

No tenemos ninguna duda que la restricción monetaria que se impuso en el tercer trimestre de 1995, cuando ya la economía había empezado a dar muestras de desaceleración, exacerbó las causas originales de ese fenómeno y se convirtió en lastre para que el sistema continuara adormecido.

El énfasis desproporcionado que se puso en el mantenimiento de la estabilidad de precios, la constante intervención del BCR en el mercado de divisas para sostener artificialmente fijo el tipo de cambio —no importa que el mercado diera señales de que el precio de la divisa iba para arriba o para abajo— y la excesiva preocupación por mantener un alto nivel de reservas internacionales, más bien sugieren que todo iba en la dirección de seguir preparando el terreno para la dolarización.

Acevedo (2001) es más generoso. Asume que a pesar del prolongado período de gestación de la iniciativa, la decisión de dolarizar a partir de 2001 parece haber respondido a un desesperado intento de la administración Flores de sacar al país del letargo económico en el que estaba sumergido desde mediados de los noventa y, paradójico para nosotros, de atajar las críticas generadas por la incapacidad del gabinete de responder durante año y medio de gestión, al desafío de insertar competitivamente al país en el mercado global.

Destaca el mismo autor, que la decisión se tomó ciertamente en un contexto diferente que aquel que prevalecía cuando abortó el primer intento de dolarización

y cuando organismos como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional se mostraron escépticos respecto a la viabilidad de la medida vis a vis los logros obtenidos en materia de estabilidad macroeconómica: "Con bombos y platillos la administración Flores anunció la Ley de Integración Monetaria como la espada que permitiría cortar de un tajo el nudo gordiano del estancamiento económico y borrar al país de 'la lista de perdedores' de la globalización"[257].

Esta vez, dichos organismos aparentemente habían cambiado un poco de posición, avalando, así fuera cautelosamente, el cambio del régimen monetario, pero nunca se supo la versión oficial de ambas instituciones. Las referencias al tema provenían de funcionarios de tercer nivel de esos organismos, quizás más movidos por esas extrañas lealtades que se dan en esas instancias con los ministros de hacienda y los presidentes de los bancos centrales, que son sus verdaderos jefes, aunque como directores provengan de países del tercer mundo[258].

En su defecto, lo que se publicitó y cobró amplios espacios en los medios de comunicación, fueron las posiciones del entonces presidente de Argentina, Carlos Saúl Menen y su alter ego, el súper ministro Domingo Cavallo, sin olvidar que fueron ellos los artífices de la Caja de Convertibilidad en ese país, con los nefastas implicaciones que tuvo ese régimen monetario en la crisis financiera y política que vivió ese país entre 2000 y 2001. Trascendió que ese apoyo se gestó a petición de los banqueros nacionales que eran los que, según se decía, se beneficiaban de la medida por el elevado endeudamiento en que habían incurrido en el exterior.

2) Interfase

El 20 de julio de 2000 se llevó a cabo el Primer Encuentro Nacional de la Empresa Privada (ENADE I) que sirvió de punto de partida para reposicionar al sector privado organizado del país después del inusitado interés que había generado en buena parte de la sociedad salvadoreña, el lanzamiento de El manifiesto salvadoreño a principios de julio de 1996. Decimos reposicionamiento, porque en medio de esas dos iniciativas de la cúpula empresarial, el presidente Calderón Sol tomó la decisión de crear la Comisión Nacional de Desarrollo (CND), que aunque surgió con propósitos diferentes, podía dar la impresión de que el gobierno estaba compitiendo con las

257 "Economía, desastre y desarrollo sostenible". Págs. 31 y 32. FLACSO/Programa El Salvador. 2001.

258 N. del A. Un economista salvadoreño que por esa época se desempeñaba como colaborador de los directores que en el Banco Mundial representaban a El Salvador y a los demás países centroamericanos, entre otros, me comentó que todo se había mantenido a ese nivel, y que el tema nunca fue elevado a las instancias decisorias de la institución, aunque su nombre se invocara frecuentemente por los impulsores de la idea, sin duda para dar la imagen de que el cambio del signo monetario era del agrado de los organismos financieros más importantes del mundo. Circuló además, la especie de los contactos con el Tesoro y la Reserva Federal de los Estados Unidos, pero la versión oficial de los resultados de las conversaciones, si los hubo, nunca fueron del dominio público con suficiente transparencia.

iniciativas privadas, o a la inversa. Por ello es que la ANEP decidió dejarle el espacio necesario a esta última.

En razón de ello, trascurrieron prácticamente cuatro años para que nuevamente el sector privado saliera a la palestra con un evento que desde su lanzamiento, igual ha posicionado al sector privado organizado ante los otros sectores y la sociedad en general, preocupándose en todas las ediciones de hacer planteamientos serios y sensatos al gobierno, para contribuir en la formulación de políticas públicas que potencien el desarrollo económico y social del país.

En la presentación del documento que sirvió de base para el encuentro de 2000 se lee lo siguiente: "La Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), preocupada por la situación económica prevaleciente y fiel a su compromiso de contribuir permanentemente al desarrollo económico y social del país, en el marco de los principios de libre empresa, ha tomado la iniciativa de formular la presente" […] Propuesta para la reactivación de la economía nacional: Un compromiso de todos.

Después del marco de referencia, que alude a los principios en que se sustenta la propuesta, al compromiso que asumen los empresarios alrededor de la misma, al contexto en el cual se inscribía la iniciativa y al análisis del rumbo de la economía, la parte sustantiva del documento se inicia con el capítulo V: Requisitos para la promoción de las exportaciones y la atracción inversión extranjera directa.

Por una lógica elemental, en una formulación de ese calibre, cualquier referencia a la política cambiaria debería de haberse incluido en el referido capítulo, o en otro más específico, dada la relevancia que el tema tiene en cualquier estrategia de desarrollo que pretenda cimentarse en los mercados externos.

Sin embargo, ni por asomo se planteó ese tema. ¿Omisión imperdonable? Probablemente. Pero también es plausible —y en esto preferimos hacernos los suecos— que el régimen cambiario no apareciera de manera explícita como una propuesta de la cúpula empresarial, por el riesgo de abrir un debate sobre un tema extremadamente sensitivo, en un momento en que las relaciones con el gobierno del presidente Flores, no eran del todo cordiales, aun cuando en la ANEP nunca se hubiera hecho de ese virtual alejamiento, un asunto de honor.

Es cierto que el tema no había salido de la agenda de la empresa privada desde el primer intento de dolarización en 1995 y de eso hay pruebas, como se señala más adelante. Personalmente suscribíamos esta visión institucional y al respecto escribimos la columna que se presenta en el recuadro Nº 2.

Recuadro Nº 2

SENDAS Y SURCOS
La Prensa Gráfica (12/04/99)
¿HAY UN LADO OCULTO EN LA DOLARIZACIÓN?

Uno tiende a asociar la democracia, con la alternancia en el poder, la participación activa de la ciudadanía en el proceso político, la posibilidad de hacer valer los derechos ciudadanos y otras cosas por el estilo. El debate en torno a problemas nacionales que se salen de la esfera política, es también parte esencial de los espacios que ofrece el sistema, y esto es lo que ocurre por ejemplo por estos días con el tema de la "dolarización", acerca del cual cada vez se aprende más.

Por más de una razón, hemos estado en la trinchera de los que han cuestionado esa iniciativa, que puede resultar tentadora para algunos —especialmente por la forma parcial con que la presentan sus auspiciadores— pero que en la práctica conlleva grandes riesgos para el país en general, aun cuando ciertos sectores se beneficien de ella. Sin embargo, hasta hoy, como otros economistas que se han ocupando del tema, únicamente hemos abordado lo más obvio y no ciertos aspectos subyacentes en —o conducentes a— la dolarización.

Por ejemplo, algo que cobra cada vez más aceptación en círculos de economistas salvadoreños, es que la política monetaria restrictiva de los últimos años puede haber tenido entre sus propósitos —obviamente no en forma explícita— preparar el terreno para la dolarización, aun cuando ello se hubiera hecho a un costo económico y social muy alto, en términos de menor producción y empleo. Aunque esto es difícil de validar en la práctica, algo se puede inferir al examinar la tendencia de los principales agregados monetarios y la práctica del Banco Central en el uso de los instrumentos de control respectivos.

Otro aspecto no analizado —quizás porque los abanderados de la dolarización la presentan como la panacea— es la forma acrítica y entusiasta con que algunos respaldan la idea, a pesar de la contundencia con que han sido planteados sus aspectos negativos. Detrás de estas posiciones no puede haber otra razón que sacar provecho de la sustitución de la moneda, para a través de la eliminación del riesgo cambiario, reducir el costo de sus deudas en el exterior en que han incurrido principalmente los bancos y el mismo gobierno.

De lo anterior se deriva, en opinión de algunos entendidos, un corolario muy importante. En la medida en que la economía salvadoreña padece de un desequi-

librio fundamental, expresado en una elevada y permanente brecha comercial, la dolarización vendría a constituir una forma poco ortodoxa de lograr el ajuste, pues el equilibrio general se alcanzaría con base en la disponibilidad de dólares. Siendo así, el énfasis de la estabilidad se concentraría todavía más en el lado de la demanda, lo que traería consigo, especialmente si persiste un déficit fiscal, y un nivel mucho menor de actividad económica.

Estos y otros temas no han sido tocados obviamente por los defensores de la dolarización, pero no por ello deberían ser eludidos en cualquier análisis serio de la propuesta. Estos (que además se consideran los únicos expertos en la materia), pretenden convencernos de que con el cambio del signo monetario, todos ganamos. Pero llevada la discusión del tema a una categoría superior, el lado oculto de la dolarización debe también ser descubierto, para evitar que se nos impongan decisiones que, afectando a la mayoría, vulneran la esencia misma de la democracia.

En las conclusiones y recomendaciones de la investigación realizada por la empresa privada, se puede constatar que las gremiales consultadas tenían perspectivas y opiniones divergentes, por lo que la cúpula no estaba en capacidad de abrogarse la decisión de avalar ni en privado, mucho menos en público, una medida que, como el cambio de signo monetario, tenía serias implicaciones que iban de lo estrictamente económico, pasando por lo social, hasta lo político.

La agenda del país en esos momentos estaba sobrecargada con problemas más relevantes para el desarrollo nacional, como el lento crecimiento de la economía y un ambiente político enrarecido, en parte, por las ya señaladas distantes relaciones entre el sector privado y el gobierno y entre este y la oposición. Aún así, había en el seno del Comité Ejecutivo de la ANEP la opinión casi generalizada de que no era conveniente eludir el tema.

Bajo esas circunstancias se decidió previamente a la realización del ENADE I, correr una encuesta entre un número significativo de socios de las gremiales de la ANEP que incluía 48 temas entre los cuales se encontraba ocupando el lugar 33, el referido al régimen cambiario. La administración de la encuesta estuvo a cargo de la empresa que se había contratado para apoyar logísticamente el evento; consecuentemente, los datos fueron tabulados por la misma con total libertad. Este simple hecho, sin duda, definió en gran medida del destino del colón.

Como colofón de algo sustantivo que había concitado el interés de una audiencia ávida de soluciones para los problemas que seguía enfrentando el país, como eran las propuestas concretas para la reactivación de la economía, surgió algo inesperado.

El grueso de la audiencia quedó sorprendido cuando un conocido economista chileno, ex director técnico del Departamento de Estudios Económicos y Sociales

de FUSADES y socio mayoritario de la referida empresa, al dar a conocer el resultado de la encuesta, puso todo el acento en que la mayoría de empresarios consultados estaba de acuerdo con la dolarización.

Recuerdo que compartía la mesa con dos reconocidos empresarios (los hermanos Ricardo y Francisco Quiñónez), quienes al escuchar semejante veredicto se vieron las caras, para acto seguido preguntarme casi al unísono de dónde se originaba esa "broma". Simplemente me encogí de hombros para insinuar que lo desconocía. La sorpresa llegó hasta los miembros del comité ejecutivo que presidían la mesa principal, pero al mismo tiempo el anuncio resultó placentero para los altos funcionarios del gobierno ligados al proyecto y que habían sido invitados al evento.

Obviamente, el objetivo central del primer ENADE se diluyó y los medios de comunicación se ocuparon principalmente de resaltar la noticia de que los empresarios avalaban la dolarización, especie que cobró asidero cuando el súper ministro de la administración Flores hizo de ese supuesto apoyo, la principal bandera para vender un producto que su antecesor, según me lo comentó él mismo, no quiso hacer por el elevado costo político que implicaba y los pocos dividendos económicos que presagiaba.

Además, algo sugería que el proyecto era más un intento de sus más cercanos colaboradores de pasar ellos mismos a la posteridad como grandes reformadores, aunque se les dé el beneficio de la duda de que estaban genuinamente convencidos que con la dolarización el país iba realmente a alzar vuelo.

En este ambiente, cualquier iniciativa distinta que se planteara, así fuera para repensar la iniciativa, era anulada por los que estaban directamente detrás de la idea, acudiendo a todo subterfugio —por deleznable que este fuera— para seguir con su proyecto. Indudablemente detrás del mismo y las otras medidas que inicialmente lo acompañaban (arancel cero y aumento del IVA), había una mezcla de ingredientes económicos y la búsqueda de un posicionamiento político firme del presidente Calderón Sol, que sus más allegados colaboradores se ocupaban de estimular, recordando el éxito económico de la administración anterior y el protagonismo del llamado "Presidente de la Paz"[259].

Eso era entendible y nadie puede estar en contra de que un mandatario quiera pasar a la historia por sus buenas obras. Después de todo, aparte de otras cosas "menos pedestres", al poder se llega pensando en dejar huella; no para pasar a la posteridad solo esperanzado a que la sociedad lo recuerde como un hombre que pasó por la primera magistratura sin pena ni gloria.

259 Melhado, Oscar. El Salvador: Retos económicos de fin de siglo. UCA EDITORES, 1997. Págs. 97 y 98.

Sin embargo, Calderón Sol se caracterizaba por oír opiniones de otros. En efecto, allá por abril de 1995, en lo más complicado del momento que habían creado las medidas, el vicepresidente de la República, doctor Enrique Borgo Bustamante, llamó a un grupo de economistas para que en su presencia, el ingeniero Manuel Enrique Hinds (todavía no era ministro de Hacienda) hiciera una presentación de las ventajas de la dolarización. Tuvimos dos reuniones y el promotor del proyecto no convenció a nadie, dejando la impresión, además, que los cuestionamientos de los invitados habían generado en el mandatario serias dudas sobre las bondades del proyecto[260].

Pero como demostraron los hechos, la oposición de la empresa privada y de otros sectores, al proyecto, tampoco se podía obviar. Particularmente para la mayoría de las gremiales empresariales —en cualquier tiempo y espacio— el paso se consideraba sumamente riesgoso y además innecesario, tomando en cuenta la larga historia de estabilidad financiera del país. Este mero hecho debilitaba cualquier argumento de sustituir el colón por el dólar, moneda que si bien seguía siendo el principal referente para las transacciones internacionales, ya había empezado a reeditar sus debilidades después del abandono del sistema de paridades fijas en 1973, que había venido rigiendo desde la Conferencia de Bretton Woods en 1945.

Desde el momento mismo del lanzamiento del euro en enero de 2001, todo hacía prever que el dólar estadounidense poco a poco iría perdiendo importancia como principal moneda de intervención, y esto, por sí solo ya era, a juicio de los entendidos, razón suficiente para elaborar seriamente sobre el tema. Precisamente por ello, algunos se inclinaban por la opción de fijar el tipo de cambio del colón en relación a una canasta de monedas; entre ellas, si no recordamos mal, estaba el ingeniero Arturo Zablah, ministro de economía en el gobierno de Cristiani y férreo opositor a la dolarización.

Nos imaginamos, sin embargo, que uno de los problemas con que a diario se debate un gobernante es la insistencia hasta el cansancio de sus principales colaboradores para venderle ideas que pocos quieren comprar. Nuevamente, el ex Presidente Calderón, con la camaradería que le caracteriza, me comentó una vez que los que defendían la dolarización llegaron hasta cansarle. Tampoco los tolerábamos nosotros. Al respecto, escribimos la columna reproducida en el recuadro Nº 3.

260 Entre los invitados estaban, según recuerdo, el Ing. Mario Dalponte, el Ing. Arturo Zablah, el doctor Willian Pleitez, el licenciado. Rafael Rodríguez Loucel y el Doctor Alex Segovia, además del suscrito. Los primeros dos arremetieron sin miramientos contra el expositor, y tengo bien presente, cuando el ingeniero Dalponte le dijo textualmente: "Recuerde ingeniero Hinds, que los presentes somos todos economistas y que no necesitamos que nos dé una lección de cómo se establecen los precios en una economía de libre mercado". Y en realidad, él trataba de utilizar unas curvas de oferta y demanda para demostrarnos cómo se establecían el precio de la divisa.

Recuadro Nº 3

SENDAS Y SURCOS
La Prensa Gráfica (13/03/00)
¡QUÉ NECEDAD TAN GRANDE!

Hoy ya no es solo en El Salvador; ahora es también en otros países y en boca de extranjeros, que se ha retomado la fantástica idea de dolarizar la economía nacional. Menudo problema adicional en el que nos quieren meter, como si no tuviéramos ya bastante con el magro desempeño de la economía.

De concretarse esa idea, se habrá dado el tiro de gracia a una de las pocas opciones que tenemos para salir del estancamiento, como es el manejo discrecional de la política monetaria y cuyo carácter restrictivo, explica en gran medida el lento crecimiento económico.

Y el problema es que, ni las grandes luminarias que se reunieron la semana pasada en Dallas, Texas, para tratar el tema, han hecho un aporte significativo acerca de los supuestos beneficios de la dolarización. Siguen con los mismos argumentos de que ayudaría a reducir la tasa de interés y a atraer inversión extranjera al país. Por supuesto, yo no me atrevería a negar algunos beneficios de tal decisión, como es la eliminación del riesgo de la devaluación y el de lograr una mayor estabilidad de precios.

En cuanto a la reducción de la tasa de interés, que es lo que provoca alguna reacción positiva en ciertos sectores, ello no lo garantiza la dolarización "per se", especialmente porque la oferta de fondos prestables en moneda extranjera en el mercado local y la misma inversión extranjera, están ligados a otros factores, como la forma de organización del sistema financiero y el llamado "riesgo país". Este último, infortunadamente, es alto y amenaza con agravarse más, a medida que la comunidad internacional se percata de los planteamientos económicos de la izquierda.

No es un simple fenómeno aislado, el que el país, a pesar de sus credenciales de estabilidad financiera (algunos le llaman estabilidad macroeconómica), sea en América Latina el menos favorecido, después de Haití, con flujos de capital vinculados con inversión extranjera directa. Es en esencia la inseguridad (obviamente no en el aspecto cambiario), lo que está afectando la buena imagen que

El Salvador tiene en otros aspectos.

He conversado recientemente con empresarios, economistas y otras personas que se desenvuelven en diferentes actividades, y todas ellas han coincidido en que el tema de la dolarización, siendo extremadamente sensitivo, se sigue tratando con una liviandad que raya en la irresponsabilidad, porque se persiste en considerarla como una panacea u objetivo en sí mismo, para decir lo menos, cuando los problemas y las soluciones de fondo están en otras áreas.

No reparar en la verdadera naturaleza de nuestros problemas económicos, y más aún, agravar la situación social utilizando la medicina equivocada, es seguirle brindando la oportunidad a la izquierda para que continúe desacreditando el modelo de economía de mercado por el que hemos optado.

Como lo dijimos en otra oportunidad, la idea de la dolarización no sería descabellada, si Centroamérica e idealmente toda América Latina, abrazara el movimiento. Pero que un país pequeño como el nuestro, se convierta en el "efecto demostración" (o en conejillo de indias), es una total aberración económica, especialmente si la iniciativa se gesta en el exterior.

3) Una nueva ofensiva

Pero aunque hubiera abortado el primer proyecto por las razones antes expuestas y aun cuando hubiera concluido la segunda administración de ARENA (durante la cual comenzó a cobrar forma una iniciativa que había venido siendo impulsada subrepticiamente desde la primera) el proyecto siguió. Detrás de ella estaba el nuevo Presidente del BCR quien fue la mano derecha del Ing. Orellana Milla en la administración anterior y, desde luego, el ex Ministro de Hacienda —que había sido el inspirador de la idea— con la ventaja que ya como asesor del BCR podía ejercer mayor influencia sobre la decisión, sin sacar la cara y menos, comprometerse políticamente.

La experiencia que estos habían adquirido con el proyecto inicial, no fue en vano. Ellos entendieron que si este había abortado años atrás, era en buena medida porque sus opositores habían puesto el dedo en la llaga, cuando señalaron explícitamente las condiciones mínimas que se requerían para que el cambio del signo monetario fuera viable, más allá de las reservas que también habían hecho explícitas las gremiales empresariales sobre lo riesgoso de dar el paso. Para sustentar de manera técnica la dolarización se necesitaba un basamento financiero que lo hiciera viable.

Por supuesto que los propulsores del primer proyecto sabían eso; en realidad puede señalárseles de obsesivos con el tema, pero no como ignorantes. Si nuestra percepción es correcta, la diferencia estaba en que con la administración Flores tenían tiempo para justificarlo más técnica y financieramente y para ello se necesitaba crear las "condiciones objetivas", aunque en retrospectiva se considere que eso fue su peor error.

Además, sus impulsores encontraban en la personalidad un tanto engreída y soberbia del mandatario, un ingrediente perfecto para convencerlo de que la dolarización era, en palabras de Acevedo, "la panacea para resolver todos los problemas que aquejaban a la economía salvadoreña" y permitiría lograr lo que dos administraciones consecutivas de ARENA no habían conseguido, esto es, sentar cimientos sólidos para impulsar una estrategia de desarrollo orientada hacia afuera que (permitiera) a El Salvador aproximarse a la economía de alto desempeño mundial"[261].

Pero a los empresarios no los terminaba de convencer el proyecto. Ubicándonos en una dimensión temporal un poco anterior, podemos decir que en la visión de aquellos, los desafíos que planteaba una dolarización no eran sencillos. Unas finanzas públicas sanas —que en cualquier caso son necesarias— unas reservas internacionales elevadas y una inflación baja —que eran igualmente indispensables, pero que pasados ciertos niveles también crean problemas— y un sistema bancario saludable, eran algunas de los prerrequisitos para dar el paso. Y en todo esto, la clave estaba en el manejo monetario-financiero desde el Banco Central, especialmente si este tenía todavía un papel primordial qué jugar a través del Programa Monetario.

Conociendo los movimientos del ex Ministro de Hacienda de la administración Calderón Sol, quien se escudaba en funcionarios de tercer nivel del Banco Mundial y del Fondo Monetario para dar a entender que contaba con un respaldo internacional sólido para impulsar el proyecto, el sector privado se esforzó para hablar a una sola voz sobre el tema.

Así, mientras el tanque de pensamiento de la empresa privada se hacía asesorar de expertos y académicos de prestigio internacional, la ANEP auscultaba entre sus gremiales sus reacciones ante un proyecto que, de materializarse, podía —como parecía obvio aun en términos apriorísticos— favorecer a algunos sectores, pero al mismo tiempo, perjudicar a otros. El enfoque nacional cobraba, entonces, un verdadero significado.

En ese contexto, durante los primeros meses de 1999 la cúpula hizo un ejercicio de aproximación al tema, conjugando el conocimiento de varios economistas

261 Ibíd. Página 32

de sus gremiales y la posición institucional de buena parte de ellas. Una síntesis de los resultados del estudio se publicó en la revista "Unidad Empresarial", principal órgano divulgativo de la cúpula empresarial[262].

Puede constatarse en ese informe que no había una opinión contundente ni en pro ni en contra de la dolarización. Más bien lo que sobresalía, era un intento de abordar un tema de suyo complejo y con particularidades muy propias, bajo la influencia de lo que en ese momento se consideraba como una opción intermedia (la Caja de Convertibilidad) a partir de los supuestos éxitos que en ese momento estaba teniendo la Argentina.

No faltaron, sin embargo, consideraciones acerca de las ventajas y desventajas de la dolarización y sobre las condiciones que debían darse en el camino de modificar el régimen monetario vigente.

En cuanto a las ventajas, tanto de la Caja de Convertibilidad como de la dolarización total, surgió de manera contundente la eliminación del riesgo cambiario, la reducción de la tasa de interés y el acceso a recursos internacionales provenientes de préstamos e inversión extranjera, con un diferencial positivo que estaría dado por la reducción del riesgo país. En este caso, se adoptó como un axioma el hecho de que la reducción de la tasa de interés, contribuiría a la disminución de los costos de producción, mientras que la eliminación de la facultad (constitucional) del Banco Central para emitir moneda, inhibiría al gobierno de provocar inflación a través de la emisión inorgánica de dinero. La eliminación de la interferencia política en el manejo de la moneda y el crédito, también se reputaba como una ventaja en sí misma.

En lo referente a las desventajas, se señalaba la pérdida del margen de maniobra para enfrentar las consecuencias de un shock externo y sobre todo la pérdida total de la política monetaria como instrumento de estabilización, orientación del crédito y costo del dinero. La pérdida del señoreaje tampoco era un tema menor. Por consiguiente, ante la presencia de desequilibrios persistentes, el ajuste solo podría darse a costa del empleo, los salarios y la contracción de la actividad económica.

En lo que corresponde a las condiciones que deberían darse para la sustitución total de la moneda nacional o un esquema de bimonetarismo, se consideró importante el equilibrio fiscal, el nivel de las reservas internacionales netas, la solidez del sistema financiero, sin dejar de señalar su organización oligopólica del sistema bancario, el equilibrio comercial y la necesaria flexibilidad del mercado laboral.

262 Unidad Empresarial. Volumen 57, mayo-junio de 1999.

Punto de especial relevancia en el enfoque empresarial, fue el tema constitucional. En este aspecto y a tenor de lo que establece el art. 111 de la Carta Magna, se consideró inevitable una reforma constitucional "que tiene que pasar por amplio consenso nacional".

Al hacer un balance general, se puede decir que la opinión de la mayoría de las gremiales era de precaución y cautela, en un entorno ya de por si complicado por una fase de lento crecimiento que ya duraba casi cinco años. No obstante, como se ha dicho, algunos economistas han sugerido que la decisión de dolarizar la economía, podría haber respondido a un intento desesperado del gobierno del Presidente Flores de sacar al país del prolongado estancamiento económico (Acevedo, 2001).

Con respecto a este último tema, Karmin sostiene que El Salvador, a diferencia de Ecuador, no estaba sufriendo una crisis financiera en el momento que dolarizó su economía. Tampoco estaba experimentando una notable depreciación de su moneda (la tasa de cambio era 8.75 colones por dólar, mientras la relación de la moneda ecuatoriana —el sucre— era de 25,000 a uno). Señala, entonces, que el país centroamericano vio la dolarización como un paso lógico hacia adelante para estimular un crecimiento más rápido, a través de la reducción del riesgo cambiario y la creación de condiciones para reducir la tasa de interés y atraer más inversión extranjera directa[263]. En otras palabras, este autor le da en este plano un cierto respaldo a los argumentos oficiales.

Si sacar al país del prolongado estancamiento fue la razón principal para cambiar el régimen monetario, la conclusión, en un sentido ex post, es que la medicina resultó peor que la enfermedad, porque ni aun el contexto internacional, al menos en lo que tiene que ver con la parte real de la economía, abonaba la medida. En los hechos, no había virtualmente ningún argumento financiero o económico para justificarla, aunque sus promotores se preocuparan por insistir, hasta la saciedad, en sus supuestos beneficios.

Por el contrario, el magro desempeño de las exportaciones, la creciente brecha comercial y la sobrevaluación que venía acumulando la moneda nacional, aconsejaban mantener una política cambiara flexible, aunque desde 1993 el colón se hubiera conservado virtualmente en una relación de 8.75 por dólar, debido a la intervención sistemática del BCR en el mercado de divisas.

Aun así, había otros temas en agenda que sugerían que el país estaba tratando de dar un gran salto de calidad por otras vías. La Comisión Nacional de Desarrollo había concluido uno de sus más importantes aportes con su estrategia de conecti-

263 Karmin, Craig. Biography of the dollar. New York: Crow Publishing Group, 2008. Pág.185

vidad y apuestas territoriales. Este sí era un tema relevante que debería contar con el apoyo decidido de todos los sectores. Así, la máxima dirigencia política, los más visibles líderes empresariales y otras personalidades, fueron convocados en noviembre de 2000 a las instalaciones de Casa Presidencial para el lanzamiento público de una iniciativa que estaba supuesta a cambiar la geografía económica, el escenario político y los determinantes sociales y culturales del país.

Todos salimos de la reunión, vistiendo imaginariamente una camisa con los colores de la bandera nacional. Pero la ilusión y el regocijo fueron efímeros. Al día siguiente, el presidente Flores, en vez de exaltar los objetivos del encuentro de la noche anterior, anunció la dolarización de la economía, a partir del primero de enero de 2001.

Me consta que muchos empresarios lo tildaron de poco ético, otros fueron más allá, con calificativos que no pueden quedar consignados en este texto. Esto es parte de una historia no contada, inmediatamente recordaremos otro episodio más grave, aunque este sí es del conocimiento, al menos de una parte de la población.

En efecto, la trasnochada justificación económica, financiera y técnica de la dolarización, encontraría en la esfera política su más cínica mascarada. Al menos, el primer obstáculo en este campo estaba salvado previamente y esto lo sabían el Presidente y sus más cercanos colaboradores. Pero la medianoche del 24 de octubre de 2000 un reconocido diputado protagonizó un delicado incidente con agentes de la PNC, que lo llevó a la antesala de un antejuicio[264].

Esto, desde luego, era un caso casi inédito, con un solo antecedente en la primera administración arenera, pero por razones totalmente distintas, aunque también diferentes a las que llevaron al Presidente del BCR a rendir cuentas ante la Asamblea Legislativa. Sin embargo, las implicaciones de aquel incidente en la credibilidad del partido gobernante, se puso a prueba cuando tuvo que pactar con su tradicional aliado —al cual pertenecía el indiciado— para pasar una ley que terminó por desprestigiar más al gobernante de turno.

Lo que siguió también es parte de la historia. El antejuicio que se planteaba como el escarmiento mínimo para el diputado fue canjeado por los votos de su partido a favor de la dolarización, en un acuerdo bajo la mesa que vino a ser otro golpe para la institucionalidad del país, en la medida en que se bajó a simple categoría de una ley secundaria, un tema que todavía tiene rango constitucional.

264 Glower presenta así el caso: "Cuando el Gobierno presentó la LIM ante la Asamblea Legislativa, esta 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, exdirector 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". Nueva Sociedad, Nº 172, Marzo / Abril 2001.

Sin embargo, la historia de la dolarización tiene matices que van más allá de la dudosa justificación económica y el debilitamiento institucional. Hay en el medio, elementos que subyacen en la esencia misma del sistema económico. La teoría económica convencional sugiere que una economía que se rige por el sistema de precios, la fijación de estos solo se justifica en épocas de emergencia nacional.

Es curioso, pero este aserto viene de un distinguido economista estadounidense, a propósito, precisamente, de la gran discusión que hubo entre grandes especialistas poco tiempo antes de la ruptura del sistema de Bretton Woods en 1973 y que en nuestro caso cae como anillo al dedo cuando la decisión de dolarizar la economía se inscribe en el modelo económico que se estaba tratando de consolidar en el país[265].

En nuestro caso, no solo no había un escenario de esa naturaleza, sino que se optó por fijar el precio clave en la parte externa de cualquier economía, principalmente en el contexto de un mercado global: el tipo de cambio. Además, esta decisión se tomó en momentos en que el país empezaba a negociar un tratado de libre comercio con su socio más importante y aunque en este aspecto no hay investigaciones de base para aseverarlo con certeza, existen evidencias de que a partir de la dolarización se acentuó la tercerización de la economía, como producto lógico de decisiones de los agentes económicos que se dieron cuenta que el negocio del futuro estaría en los no transables y las importaciones, ya que el nuevo sistema monetario alteraría el sistema de precios relativos en contra de las exportaciones.

Pero estos son solo algunos de los resultados de un comportamiento, ya no institucional, sino personal de los que en su momento tomaron la decisión de cambiar el régimen monetario del país. Este fue un paso que con el correr de los años ha llegado hasta marcar la historia política del país pues no es un simple estado de ánimo temporal, que después de nueve años, las encuestas de opinión sigan cuestionando la dolarización, aunque a estas alturas todo indica que revertir la medida sería más perjudicial que beneficiosa para el país. Sin embargo, Glower (2009) y González Orellana (2008 y 2009) defienden el retorno al régimen cambiario anterior,

Con la decisión tomada, nosotros, que adversamos la medida hasta el último día, escribimos lo que recoge el recuadro Nº 4.

265 Halm, George N. "Fixed exchange rates and the market mechanism", en Approaches to greater flexibility of exchange rates. Varios autores. Ed. By George N- Halm. Princeton University Press, 1970.

Recuadro Nº 4

SENDAS Y SURCOS
La Prensa Gráfica (04/12/00)
COMSUMATUM EST

Nos habíamos hecho el propósito de no hablar del tema mientras no se tomara una decisión, y lo cumplimos. Lo hicimos, por dos razones: primero, para no echarle más leña al fuego, y segundo, porque nuestra opinión no iba a cambiar nada. Todo estaba consumado, incluyendo la negociación de los votos, así fuera violentando la institucionalidad.

Además, es de sobra conocida nuestra posición en torno a la dolarización. Equivocados o no, hicimos la lucha a lo largo de cinco años, y no con argumentos descabellados. Todavía más, señalamos insistentemente como un error imperdonable, desplazar objetivos superiores de cualquier política económica responsable (incremento de la producción y el empleo, y la distribución no forzada del ingreso nacional), solo para viabilizar el cambio del signo monetario. Así, la medida se tomó en presencia de una precaria situación económica, a la cual nos llevó justamente el proyecto de dolarización, no sin antes haber destruido miles de puestos de trabajo y haber minado el potencial de crecimiento del PIB, cuando menos, en 25 por ciento.

Pero todo esto es cosa del pasado. Para cerrar definidamente este capítulo, solo nos resta comentar aspectos de bulto, aunque no estén relacionados con sofisticadas elaboraciones económicas.

En primer lugar, está una cuestión de principios. Se fijó por decreto uno de los precios claves de la economía, quitándole de paso a esta, un gran potencial de crecimiento. (No aprendimos la lección argentina). ¿Y el modelo de mercado, dónde queda? Una regla básica de la política económica en una economía de mercado establece que el control de precios solo debería usarse en una emergencia nacional. En la práctica deshicimos de un plumazo con la mano izquierda (vaya paradoja), lo que tanto había costado hacer con la derecha.

En segundo lugar, hay que señalar que estos temas siempre deben ser elevados a la categoría de políticas de Estado; por algo el sistema monetario del país aparece tratado en la Constitución. Sabíamos que buena parte de la oposición no

apoyaba la medida, pero precisamente por ello era esencial cuando menos un acercamiento de posiciones; así lo exige el juego democrático, especialmente en aquellas decisiones de política pública trascendentales. La interrogante es si los resultados positivos que está previendo el gobierno se darán en la práctica y en el corto plazo, para evitar una contrareforma que nos lleve más adelante a un verdadero caos financiero.

Un tercer aspecto refiere a la política de apertura comercial. Con la dolarización se ha perdido un poderoso instrumento para contrarrestar las medidas que en el campo cambiario adopten nuestros socios económicos, a menos que elevemos significativamente la productividad. Una salida puede ser la reducción de los salarios, pero el punto está en si esto es moralmente aceptable y socialmente deseable.

Tampoco pueden ignorarse los efectos de la dolarización en el ahorro nacional y consiguientemente en la inversión, por más baja que sea la remuneración de los recursos depositados en el sistema bancario y menor la rentabilidad de los títulos valores. El creciente déficit fiscal es asimismo preocupante, para cuyo financiamiento solo hay dos opciones: el endeudamiento permanente, o una mayor carga tributaria.

Finalmente está el mensaje que se está enviando. No conviene exagerar los beneficios de la medida, porque el optimismo de hoy, puede convertirse en la frustración de mañana, principalmente en los sectores más vulnerables.

En lo que a nosotros concierne, y salvada la cuestión constitucional, todo está consumado. Lo que corresponde ahora es "echarle pa' delante". Los intereses de El Salvador así lo exigen.

4) Algunas acotaciones sobre los supuestos resultados

Edwards reconoció en un estudio elaborado para FUSADES en 2003, que no había desaparecido el riesgo político residual de que la dolarización podía ser revertida, percepción que, según él, tenían algunos extranjeros. Por lo tanto, recomendaba consolidar el proceso, acelerando la desaparición del colón. Por otra parte, estimaba que la deuda del sector público era alta y su trayectoria dejaba al país casi sin espacio de maniobra; de ahí la necesidad de desarrollar e implantar un plan de sostenibilidad fiscal, como el sugerido por Acevedo en 2002.

Siempre en relación con la situación fiscal, recomendaba un aumento drástico en el ahorro del sector público, para potenciar el ahorro interno total, lo cual pasaba por una revisión del sistema tributario. Un aspecto de igual relevancia era la flexibilidad

estructural de la economía frente a shocks externos, en especial a partir de una flexibilización del mercado laboral. Finalmente, consideraba el tema de las remesas, cuya importancia en el financiamiento de la cuenta corriente de la balanza de pagos podía presentar algunos riesgos en el mediano plazo. Esto, de hecho, ya está ocurriendo.

El Banco Mundial (2005) coincide con Edwards en el efecto positivo de la dolarización en la reducción de la tasa de interés, lo cual, a su juicio, había contribuido a la finalización de las expectativas de devaluación, en la medida en que las empresas salvadoreñas podían endeudarse en el exterior, sin incurrir en el riesgo cambiario.

Sin embargo, también señalaba que ese beneficio, unido a la reducción de las presiones inflacionarias, implicaba que el Banco Central no podía crear liquidez y servir como prestamista de última instancia en tiempos de iliquidez. Consecuentemente, sostenía que en una economía dolarizada era vital disponer de un conjunto adecuado de mecanismos para prevenir los riesgos de una crisis de liquidez y aliviar las consecuencias de una situación de esa naturaleza, en el caso de que ocurra. Sobre este punto, también la crisis financiera dio su veredicto.

En buenas cuentas, todo esto recordaba aquellos enfoques de analistas nacionales, centros de pensamiento y de gremiales empresariales que recomendaban que antes de dar el paso a la dolarización, debía impulsarse un mínimo de acciones y prácticas fundamentalmente al interior del propio gobierno, como exigencias ineludibles para que el nuevo sistema monetario fuera creíble y se consolidara.

Bajo esa perspectiva, el blindaje contra la devaluación se relativizaba. De hecho, algo que por definición resultaba axiomático, no era garantía para el logro de los otros objetivos. Más bien, esas exigencias traían al centro del debate la capacidad real del gobierno para asumir sus propias responsabilidades de cara a una decisión de suyo riesgosa. El tiempo se ha encargado de mostrar que las aprehensiones de los que nos habíamos ocupado del tema, sobre la propia capacidad del Estado para consolidar el régimen cambiario, tenían cierto sustento.

Nueve años después, mientras las condiciones en el campo fiscal se han agravado de manera preocupante, los flujos de remesas familiares —que fueron en los hechos los que permitieron fortalecer las expectativas sobre la viabilidad del nuevo régimen monetario, aunque sus promotores nunca lo hubieran reconocido de manera explícita— han sido afectados grandemente por la crisis internacional, al punto que hacia mediados de 2009 ya registraban una caída cercana al 12% respecto a igual período del año anterior.

Obviamente, el tipo de cambio nominal se mantiene y la reducción de las remesas no parece haberlo afectado; sin embargo, esto es más un espejismo. Sobre este punto, el mismo estudio del Banco Mundial recién mencionado sostiene que la dolarización no impide que ocurran variaciones en el tipo de cambio real, como

producto del comportamiento de los precios de los transables frente a los no transables. En sus repercusiones más visibles, esto habría afectado el nivel de ingresos —en dólares— de las empresas nacionales.

Pero la experiencia es más compleja. No se necesita elaborar sobre las causas que han llevado a un progresivo deterioro de la moneda estadounidense, para concluir que la dolarización ha traído consecuencias que aparentemente no fueron consideradas, aunque resultaran obvias. En este sentido, resulta claro que la depreciación del dólar estadounidense frente a las principales monedas de reserva ha provocado una pérdida enorme de capacidad de compra del país, aun cuando sus relaciones comerciales se sigan concentrando fundamentalmente con los Estados Unidos.

Sin duda, este país se ha beneficiado de este fenómeno porque ha abaratado en términos de otras monedas sus exportaciones, mientras ha encarecido las importaciones procedentes de sus principales socios económicos. Pero El Salvador no ha aprovechado esa situación, por razones que van desde su débil capacidad exportadora (en términos de diversificación de mercados y productos), pasando por su baja productividad, hasta la competencia de otros países con sistemas monetarios flexibles.

Sólo considerando la zona del euro, el dólar, como "moneda nacional", ha perdido aproximadamente el 50% de su valor desde que la Unión Europea adoptó una moneda común. Pero esta depreciación, que en teoría debería favorecer las exportaciones a otras regiones que se rigen por sus propios sistemas monetarios, más bien ha encarecido (en dólares) las importaciones procedentes de las mismas.

En otras palabras, ni el supuesto blindaje contra la devaluación ha funcionado porque este fenómeno no está vinculado con decisiones del país, sino con el comportamiento de la economía de los Estados Unidos y el grado de solidez de su propia moneda. Como quedó demostrado anteriormente, la diversificación de exportaciones por mercados y productos, ha sido relativa.

Sin una base exportadora sólida y diversificada, tampoco ha podido el país aprovechar las ventajas que ofrecen los tratados de libre comercio; la excepción es República Dominicana, país frente al cual El Salvador es bastante competitivo, como ya era visible antes de la dolarización.

Incluso, los impactos que resiente la economía nacional conforme aumentan los precios del petróleo y otras materias primas, se tornan más sensibles en términos monetarios, provocando simultáneamente un efecto mayor sobre los precios internos, producto de una mayor incidencia de la inflación importada.

La aparición recurrente de este fenómeno no parece haber entrado tampoco en el análisis de los propiciadores de la dolarización. Consecuentemente, el supuesto

alineamiento de los precios internos a la inflación internacional quedó totalmente desvirtuado con el alza desmesurada de los precios del petróleo, las materias primas y los alimentos, principalmente en 2007 y parte de 2008, fenómeno que también ha afectado a todos los países, pero con mayor intensidad a países dolarizados, tal como lo sostuvo en su momento el Banco Mundial y las mismas Naciones Unidas.

Si la inflación interna no ha sido mayor, es porque la amplia apertura de la economía y los cuantiosos recursos que recibe el país en remesas familiares constituyen un escape a las presiones sobre la demanda interna, pero igualmente generan una brecha comercial creciente y un desajuste a nivel de la cuenta corriente de la balanza de pagos, que puede estarse financiando ya, incluso, con recursos de dudosa procedencia.

Sin embargo, hay otros supuestos igualmente relevantes que tampoco se han cumplido. Ante los problemas recesivos que empezaron a experimentarse en los Estados Unidos durante el segundo semestre de 2007, la Reserva Federal comenzó, a partir de septiembre del mismo año, una reducción sistemática de la tasa de interés de referencia para los préstamos interbancarios ("prime rate"), bajándola desde 4.5% hasta 1.75% en abril de 2008.

No obstante, los primeros indicios de que podía haberse estado gestando un problema todavía más complejo como la "estanflación" llevaron a varios funcionarios de la Fed a señalar que era improbable que siguiera esa reducción. Incluso Janet Yellen, presidenta del Banco de la Reserva Federal de San Francisco, calificó de "correcto" el nivel que esos momentos mostraba la tasa de interés, coincidiendo casi con la aceptación de las mismas autoridades, incluyendo el propio presidente Ben Bernanke, que los efectos de esa drástica reducción tardarían meses en reflejarse en el estado de la economía[266].

Empero, la agudización de la crisis financiera y los primeros indicios de que la economía podía caer en recesión, llevó al Banco Central de los Estados Unidos a continuar el esquema gradual de reducción de la tasa de interés hasta el nivel de 0.5%, a finales de febrero de 2009.

La reducción persistente de la tasa de interés en los Estados, debería haber repercutido positivamente en el país dado su sistema monetario. Por el contrario, los problemas de liquidez internacional y su posible efecto en el país, llevaron al BCR a contratar una línea especial con el BID por US$400 millones para financiar capital de trabajo y operaciones de comercio exterior. Como se dijo, El Salvador se convirtió así en el primer miembro del BID que utilizó esta nueva ventanilla, mientras el BCR

266 El Diario de Hoy, 26 de mayo de 2008.

tuvo que retomar virtualmente su papel de prestamista de última instancia que perdió con la dolarización, pero obviamente no con recursos propios como cuando circulaba el colón.

Lo trascendente, en todo caso, es que mientras el resto de países de la región tenían para estos propósitos una liquidez internacional relativamente holgada (medida por el nivel RIN), que podía ser reforzada con préstamos de contingencia, en El Salvador, con la Ley de Integración Monetaria, también se esfumaron las reservas internacionales.

Sin embargo, el considerado padre de la dolarización sugería, en uno de sus acostumbrados ditirambos, provocar deliberadamente un déficit fiscal para que el gobierno estuviera en capacidad de hacer política económica al estilo keynesiano (algo en lo que obviamente no cree, a juzgar por sus célebres aseveraciones de que la mejor política económica es la que no se hace) y utilizar las RIN para hacer frente a la demanda adicional de importaciones que ocasionaría el gasto adicional del gobierno sobre la demanda agregada[267].

Frente a ello, Fitch sostuvo en su momento que al país se le (haría) más difícil que al resto de países latinoamericanos, lidiar con la crisis de liquidez, precisamente por las amarras que le impone la dolarización[268]. Igual criterio sostenían el Banco Mundial y el PNUD. Siempre en relación con el tema, Moody's amenazó con retirar la calificación "Baa3", el nivel de grado de inversión más bajo, con lo cual el país se convertiría en "chatarra para los inversionistas". La dependencia de Estados Unidos para sus importaciones, la gravitación de las remesas familiares y la adopción en 2001 del dólar como su moneda oficial, eran elementos a considerar. Sobre este último punto, la información divulgada agregaba:

"Sin una política monetaria o de tipo de cambio y dada la ausencia de un prestamista de última instancia, el manejo de la política económica (el país) ha sido duramente presionado por las circunstancias actuales"[269].

Pero los casos antes planteados se refieren más a fenómenos coyunturales que a lo que realmente debe ponerse en perspectiva dentro de una visión de largo plazo. La disminución del riesgo país por el blindaje de la moneda, suponía, por ejemplo, que El Salvador se convertiría en una especie de paraíso para que la inversión extranjera pusiera su mirada en la tierra cuzcatleca, estimulado, además, por sus credenciales de estabilidad macroeconómica, los amplios grados de libertad para emprender

267 Ibíd, 27 de marzo de 2009.
268 El Economista, marzo de 2009.
269 El Diario de Hoy. 15 de septiembre de 2009.

negocios y su ubicación geográfica, entre otros factores positivos. La evidencia y su relación con los supuestos que llevaron a tomarla, están por verse.

No obstante, la tomadura de pelo más grande fue que con la dolarización, la tasa de interés, especialmente la relacionada con los créditos hipotecarios bajarían sensiblemente y, como consecuencia, se reactivaría el sector de vivienda. Esto abriría amplios espacios para que las familias de bajos ingresos pudieran acceder a una vivienda de interés social.

Nos consta que el ministro Hinds hizo una intensa labor de convencimiento en el gremio de constructores y elevó a su máxima expresión los beneficios que traería para el sector la posibilidad de otorgar financiamiento hasta por treinta y cuarenta años, poniendo como ejemplo el caso de Estados Unidos. ¡Qué lejos estaba de imaginar la crisis en el sector inmobiliario de ese país, con los efectos perniciosos adicionales que ha tenido en el caso salvadoreño la dolarización!

Y en efecto, cuando comenzó a funcionar el nuevo régimen monetario bajaron las tasas de interés en el Fondo Social para la Vivienda, pero no como producto de las fuerzas de mercado, sino por una instrucción específica que giró el presidente Flores a la Asamblea de Gobernadores de la institución para que las que estaban al 11% se redujeran al 9%, y las del 9% al 7%.

Esto no solo vino a demostrar la injerencia perversa del gobierno en el mercado financiero —al menos en el cual él podía incidir sin incurrir en costos políticos (nunca hizo nada para que los bancos actuaran en concordancia con las fuerzas del mercado)— sino también que el mismo Presidente dudaba de que la dolarización automáticamente favorecería el acceso a los demandantes de vivienda de interés social, como había sido publicitado.

La ceguera que acompañó a los promotores de la dolarización no les permitió ver con claridad, que, en el caso de la vivienda, el problema no estaba tanto en la tasa de interés cuanto en la caída de la demanda efectiva que se venía observando desde que la economía entró en el ciclo prolongado de lento crecimiento. Y la prueba más evidente es que aun con las tasas de interés prácticamente subsidiadas, al menos en el caso del FSV, la cantidad de unidades nuevas financiadas cayó de 11.802 en 2000 a solo 2,718 en 2008; mientras que el monto total del financiamiento (incluyendo vivienda nueva y usada) se redujo de US$126.l a US$ 65.3 millones, denotando esta última cifra una recuperación después del punto más bajo registrado en 2007 (US$ 57.7 millones)[270].

270 Fondo Social para la Vivienda. Estadísticas históricas. Marzo de 2009.

Me consta que, con la medida impuesta por el mandatario, el FSV tuvo que hacer una nueva ingeniería financiera en menos de tres años, pues después del golpe que recibió a raíz de la privatización de los fondos de pensión, que como se ha dicho, le significó perder anualmente cifras que en un momento rondaron los US$50 millones, que recibía virtualmente a costo cero. Todavía en 1997, año completo de cotizaciones, la cantidad aportada por los patronos y trabajadores superó los US$44 millones, pero a partir de ese momento la institución tuvo que ajustar sus flujos y todas las disposiciones atinentes al otorgamiento del crédito, ya no como producto de una ley o de un decreto, sino de la voluntad del mandatario de turno.

E. La bolsa de valores y la privatización

La idea de crear la Bolsa de Valores de El Salvador, en una reedición de un intento fallido de los años 60, surgió en un momento cuando había empezado a hacer crisis el sistema de pagos a nivel regional, representado por la Cámara de Compensación Centroamericana. Los primeros esbozos del proyecto comenzaron en 1987, pero el mismo no fructificó sino hasta mucho tiempo después, cuando ya había colapsado virtualmente dicho sistema y al país se le planteaban nuevos desafíos para la movilización eficiente del ahorro nacional en el marco de la reforma económica que se había iniciado durante la administración Cristiani.

En efecto, desaparecida la razón de corto plazo que se había tenido en mente para la creación de la Bolsa de Valores, todo el esfuerzo del Grupo Promotor se orientó a que el país contara oportunamente con un mercado bursátil —aunque fuera incipiente— para facilitar todo el proceso de privatización, como había ocurrido en muchos países. De hecho, se hizo todo lo posible para que la entidad estuviera en operación mucho antes de que tomara posesión el licenciado Cristiani, pero curiosamente entre las decisiones que les correspondía tomar a los funcionarios del gobierno anterior y a los de la nueva administración para que la institución comenzara a operar, tuvieron que pasar seis años a pesar de las presiones que ejercia el Grupo Promotor de la bolsa[271].

No se exagera al señalar que debido al largo período que tuvo que transcurrir entre las primeras ideas y el inicio de operaciones de la Bolsa, se perdió una valiosa oportunidad de desarrollar un proceso de privatización con mayor eficacia y transparencia y, sobre todo, con mayores beneficios económicos y sociales para el país.

271 El Grupo Promotor estuvo conformado por los siempre recordados amigos doctores Mario Luis Velasco, Abelardo Torres., Guillermo Hidalgo Qüehl, licenciados Rolando Duarte, Durán yArchi Baldocci, y los licenciados Jorge Zablah Touché y Juan Héctor Vidal. Este último elaboró el estudio de factibilidad y fungió por varios años como secretario de la junta directa de la entidad.

De hecho, en el Grupo Promotor se veía la Bolsa como instrumento fundamental para que el proceso tuviera apoyo general y sobre todo credibilidad, especialmente porque nuestra mente estaba centrada inicialmente en la reprivatización de la banca, o sea un sector que había venido siendo manejado de manera irregular casi desde su nacionalización en 1980. En este sentido confiábamos mucho en el apoyo que se requería de parte de aquellos que, desde el gobierno, tenían la responsabilidad de impulsar con mayor fuerza el proyecto, aunque, en lo personal, muchas veces me he preguntado si realmente tuvieron un interés genuino en el desarrollo del mercado bursátil, habida cuenta de que en este funcionan más eficientemente la oferta y la demanda.

En otras palabras, los precios en este mercado son más transparentes y no es descartable que quienes estuvieron al frente del proceso de privatización, vieran esa cualidad como algo que podría afectar sus propios planes. Y aunque no hubiera sido así, hay que reconocer que en mercados financieros poco sofisticados como el nuestro, todo lo que vaya en contra de los negocios de la banca comercial se ve como algo sospechoso. Y en este plano, un papel activo de la bolsa en la privatización no solo significaba hacer frente a los "precios mentirosos" de que habla el profesor chileno Ernesto Fontaine, sino abrir anticipadamente un espacio de intermediación propio de los países avanzados, financieramente hablando.

Cae de su peso, entonces, que una mayor participación de la Bolsa de Valores en la privatización y, en general, en la movilización del ahorro nacional, tenía como premisa básica una mejor comprensión de las verdaderas funciones que tiene el mercado bursátil en la profundización financiera y, por ende, en el financiamiento del desarrollo.

Obviamente, la agenda no se agotaba con nuevos arreglos institucionales, legales e instrumentales ni con la creación de la Bolsa como tal. Lo fundamental en todo caso, en lo que concierne al proceso de privatización, era no solo entender la función del mercado bursátil, sino también tener una predisposición especial para trascender la visión sectorial de los intermediarios financieros tradicionales.

Pero una vez pasada la reprivatización de la banca, en la Bolsa continuamos experimentando problemas con los tomadores de decisiones. En otra parte de este trabajo, retomamos el tema de las dificultades que se tuvieron para que una mayor parte de las acciones de las distribuidoras eléctricas pasara por Bolsa. la siguiente nota de pie, es muy sugerente en ese sentido[272].

272 N. del A. Con fecha 15 de marzo de 1999 se recibió una carta de CEL comunicando que el resto de sus acciones de estas compañías las negociaría sin la participación de la BVES. Las operaciones del 02 de abril (de BANCOSAL)

El cuadro Nº. 30 recoge una síntesis de las operaciones que pasaron por la Bolsa, en lo referente a la privatización y que desde luego representan una porción mínima de las transacciones realizadas generales realizadas después de más de 15 años de funcionamiento.

Cuadro Nº 30
Bolsa de valores y proceso de privatización

Fecha	Emisor	Acciones Ofertadas	Precio Base US$	Acciones Negociadas	Saldo	Precio más alto	Precio más bajo	Total US$
PRIVATICONES								
10, 11, 12, junio 1998	EEO	35,795	$27.44	28,318	7,477	$32.93	$27.44	$791,969.37
10, 11, 12, junio 1999	CLESA	42,967	$26.52	42,967	-	$58.91	$33.03	$1578,130.40
10,11,12, junio 2000	CAESS	300,833	$8.26	299,873	960	$13.14	$9.96	$3388,947.20
10, 11, 12 junio 2001	DEL SUR	38,683	$58.29	38,683	-	$114.29	$79.43	$3092,812.69
16/07/1996	LA MAGDALENA	91,325	$14.17	88,031	3,294	$14.23	$14.17	$1247,867.89
18/07/1996	CHAPARRASTIQUE	217,961	$14.29	217,961	-	$14.29	$14.29	$3113,728.57
11/07/1996	LA CABAÑA	307,884	$14.86	307,884	-	$16.17	$14.86	$4736,620.80
10/09/1998	JIBOA	429,424	$12.57	158,859	270,565	$16.97	$12.57	$2473,850.97
19/02/1998	CHANMICO	79,906	$12.57	79,906	-	$35.20	$12.57	$2293,127.77
OPAS								
13/12/2004	BANCO	6337,782	$25.75	6337,782	-	$27.75	$27.75	$175873,451.00
28/09/2006 y 02/04/2007	BANCOSAL	258,346	$34.25	258,346	-	$40.00	$34.25	$9731,051.00
16/12/2005 y 06/02/2006	IFSAL	113741,912	$2.10	113741,912	-	$3.00	$2.10	$286500,653.00
15/05/2007	BANAGRÍCCOLA	8099,437	$47.04	8099,437	-	$47.04	$47.04	$381036,329.00
MERCADO SECUNDARIO								
Secundario jun a nov 2007	BA	572,138	$38.00	571,138	-	$38.07	$38.00	$21781,293.00
Secundario jun a nov 2007	IFBA	489,955	$37.00	489,955	-	$37.27	$37.00	$18260,623.00

Fuente: Bolsa de Valores de El Salvador.

Desafortunadamente, los espacios para un eficaz desempeño del mercado bursátil han sido limitados y esto se pudo constatar con la venta de los bancos a consorcios internacionales; aun así es posible establecer la importancia del mecanismo bursátil en el establecimiento de los precios de las acciones.

Si se pone atención en el precio base y en el de venta, se puede inferir lo que habría significado una mayor participación de la Bolsa en la operación. Definitivamente, la transparencia habría sido un elemento determinante y, sin duda, todos los participantes hubieran resultado beneficiados. Infortunadamente no fue así. De he-

son el resultado de una segunda OPA para los accionistas minoristas restantes a un precio de $40.00. Mercados secundarios a través de remate (14 Op. de BA y 8 Op. de IFBA) operaciones cruzadas por BURSABAC.

cho, solo el Banco de Comercio y el Salvadoreño se vendieron con una intervención total de la entidad, en tanto que el Agrícola transó prácticamente la mitad en Panamá donde estaba registrada la sociedad, mientras el Cuscatlán ideó una figura que le permitió cambiar de manos sin que los salvadoreños nos percatáramos en cuánto se "vendió" el ahorro nacional.

Utilizando el mecanismo bursátil y con visión de país, el erario nacional hubiera resultado favorecido aplicando un impuesto a las ganancias extraordinarias de los accionistas salvadoreños. Ante las restricciones fiscales y la actitud que había venido manteniendo la oposición en relación con el tema, cada vez me convenzo más de que una iniciativa de esa naturaleza hubiera contado con el apoyo de casi todas las fracciones representadas en la Asamblea Legislativa. Es más, creo que el gobierno no hubiera tenido que recurrir a las cuestionadas figuras financieras para llevar a cabo ciertas actividades y, lo más importante, hubiera dado un mensaje contundente: la concertación en el político para velar por los intereses generales.

F. Privatización e inversión extranjera

Sin duda, los flujos más importantes de inversión extranjera que registra el país en los últimos diez años, están ligados con la privatización, primero en el sector eléctrico y las telecomunicaciones y, más recientemente, con la venta de los bancos y toda la industria financiera que se desarrolló alrededor de los mismos.

Aún más, es relativamente poca la afluencia de recursos foráneos registrados para el desarrollo de actividades nuevas en el sector real de la economía. Sin desvalorizar los esfuerzos que hicieron especialmente los últimos gobiernos para atraer inversión hacia otros sectores y nuevas actividades, tampoco se puede obviar el hecho de que el éxito ha sido relativo y que son más bien aquéllos servicios, los que han hecho la diferencia.

Con todo, se puede colegir que sin esa afluencia de recursos externos, aunque fuera para explotar actividades ya existentes, el país difícilmente hubiera podido modernizar los sectores estratégicos. Siendo así, y dentro de un enfoque global, podría aseverarse que la inversión extranjera reportada —si bien ha sido de las más bajas de la región— ha resultado crucial como complemento de la reducida inversión nacional y para promover la transferencia de tecnología, principalmente en los sectores de comunicaciones y energía.

Tal como se puede apreciar en el cuadro Nº 31, hasta 2006 estos últimos dos sectores enjugaban la mayor proporción de la inversión registrada desde que se privatizaron (1998), pudiendo constatarse la alta concentración en el flujo de recursos precisamente en ese año, con 77% del monto total contabilizado. De este, el 54.2% corresponde al sector energético, mientras que 22.7% al de telecomunicaciones.

Cuadro Nº 31
El Salvador: Inversión extranjera directa por sector receptor 1998-2008

Sector	Stock 2004		Flujos De Inversión Extranjera Directa (US$ millones)										
	Saldo (US millones)	Participación (%)	1998	1999	200	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Total	3,656	100	1,104	216	173	279	470	142	376	511	219	1,509	784
Comunicaciones	746	20	251	34	2	62	49	10	335	48	0	67	57
Como del % PIB	-	-	2.1	0.3	0.0	0.4	0.3	0.1	2.1	0.3	0.0	0.3	0.3
Electricidad	800	22	598	125	83	15	27	0	-48	-88	47	0	32
Industria	537	15	90	18	32	65	47	48	41	317	17	21	28
Maquila	295	8	77	3	19	26	10	71	31	4	0	101	26
Comercio	278	8	19	17	27	21	36	25	39	27	51	41	15
Otros	1,000	27	69	19	10	90	301	-12	-22	203	104	1,279	626

Fuente: CEPAL y BCR.

Sin embargo, con la venta de los intereses del Estado en las telecomunicaciones a Americatel en 2004, este sector cobró preeminencia sobre el de electricidad, de manera que en todo el período, la proporción de la inversión extranjera en esos dos sectores se revirtió. Y no solo eso, sino que fue superada por el sector financiero, con la venta de los conglomerados financieros a grupos foráneos.

En el caso concreto de la venta de los bancos, la CEPAL, en su reporte anual sobre la inversión extranjera en la región, destaca que El Salvador se benefició grandemente durante 2007 cuando se vendieron los grupos a grandes bancos internacionales: el Banco Salvadoreño (HSBC), el Banco Cuscatlán (Citigroup) y el Banco Agrícola (BanColombia).

El tamaño de las instituciones involucradas, que sobresale incluso en el ámbito centroamericano, sin duda está detrás de ese juicio. Por lo demás, las cifras son elocuentes sobre el significado de esa inversión, aunque las mismas están subvaluadas por el hecho ya señalado de que una alta proporción de la operación de venta —en lo que corresponde a los accionistas mayoritarios— se hizo en el exterior. Aún así, con la operación total, el sector financiero se convirtió en todo el período en el principal receptor de recursos externos.

Obviamente, esta fue una operación netamente entre privados, que incluyó compañías de seguros, administradoras de fondos de pensión (dos casos), emisoras de tarjetas de crédito, puestos de bolsa, arrendadoras y otras actividades conexas. Sin embargo, el monto de la transacción nunca se supo a ciencia cierta, aunque hay ciertas estimaciones sobre el particular, como la ya mencionada por FUSADES.

En todo caso, la importancia de la inversión extranjera en El Salvador se relativiza cuando se compara con otros países de la región centroamericana y todavía más, con el resto de América Latina. En el cuadro Nº 32 se puede observar claramente este fenómeno.

Cuadro Nº 32
Ingresos de inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe por país receptor 1994-2008
(Millones US$)

País	1994-1998[a]	1999-2003[a]	2004-2008[a]	2007	2008
Costa Rica	417	545	1,372	1,896	2,016
El Salvador	240	256	684	1,509	784
Guatemala	195	216	422	536	858
Honduras	79	320	705	816	888
Nicaragua	135	232	357	382	626
Panamá	708	656	1,756	1,907	2,402
Centroamérica	1,774	2,134	5,296	7,045	7,554
Resto de América	47,306	66,805	85,911	106,111	120,747
Total	49,080	680,939	91,207	113,157	128,301

[a]/Promedios anuales.

Fuente: *La inversión extranjera en América Latina y El Caribe. Informe 2007*. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), 2008. Pág. 33.

La diferencia por ejemplo frente a Costa Rica es notoria, como lo es también el hecho que la mayor concentración de los flujos hacia el país coincide con la privatización y la venta ya citada de los bancos en 2007. Incluso frente a Nicaragua y Honduras, los ingresos registrados en El Salvador se presentan más inestables. Para el período 2004-2008, el país absorbió el 12.9% del monto regional, superando solo a Guatemala y Nicaragua que alcanzaron proporciones de 8% y 6.7%, respectivamente.

Existe información para inferir que El Salvador también se pudo haber estado convirtiendo en exportador neto de capitales, por lo menos hacia Centroamérica. Algo de esto se puede constatar en la información cuantitativa incluida en forma de matriz que registra los flujos de inversión dentro de la región (cuadro Nº 33).

Como puede observarse, El Salvador es, después de Guatemala, el exportador neto más importante durante 2000-2004. De hecho, las salidas de capital más que duplican los ingresos de los tres países para los cuales se tiene registro, representando aquellas casi el 30% de todos los flujos en el ámbito regional.

Las salidas de capital, sin duda, están asociadas con las inversiones que han hecho reconocidos grupos empresariales, que están relacionados con la industria hotelera, la construcción, la importación y distribución de vehículos, entre otros negocios. Y si bien la información consignada comprende un período relativamente corto, podría asumirse con un grado de certeza aceptable, que ello se inscribe también den-

Cuadro Nº 33
Matriz de IED intracentroamericana: 2000-2004
(Millones de $)

Receptor IED		Fuentes IED					
		Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Total
	Costa Rica	-	80.3	8.8	0.0	11.6	100.7
	El Salvador	27.9	-	33.1	15.0	15.6	91.5
	Guatemala	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d
	Honduras	27.8	30.2	29.9	-	35.7	123.6
	Nicaragua	16.2	10.8	66.1	0.0	-	96.1
	Total	74.9	121.3	137.9	15.0	62.8	411.9

Fuente: Rosenthal. " La Inversión Extranjera Directa en Centroamérica", 2005.

tro de una estrategia de expansión facilitada por un clima de negocios favorable. Los factores políticos involucrados en cualquier inversión, no pueden ser descartados, así como las figuras de los "joint venture" entre grupos ligados por una sólida tradición de confianza.

Dentro de una visión de conjunto, puede concluirse que El Salvador ha sido poco atractivo para la inversión extranjera, como no sea en aquellos campos donde el riesgo país se disipa grandemente frente a una certeza de ganancias seguras y protección del Estado.

Sin duda, los altos índices de delincuencia han incidido para que en el largo plazo los flujos de capital hayan sido más inestables y en la mayoría de los años considerados, menores que los registrados en países de la región con menor grado de desarrollo. Justamente en el Índice de Competitividad Global 2010, elaborado por el Foro Económico Mundial, El Salvador aparece entre los peor calificados (lugar 131) entre los 133 países evaluados por el impacto que tienen en los negocios los costos del crimen y la violencia. Pasamos al último lugar, por la presencia del crimen organizado, que según ha trascendido, ha infiltrado las instituciones del Estado.

Bajo estas condiciones, el país se enfrenta a grandes desafíos. Para sintetizar lo más obvio, no se puede crecer, distribuir y sobre todo atender las necesidades más elementales de los sectores más vulnerables, en un clima donde la inversión nacional y extranjera es asediada por la delincuencia o está expuesta a la inseguridad jurídica, ya sea por la debilidad de las instituciones, la arrogancia y la ideología de los gobernantes de turno.

G. Reforma del Estado: una tarea pendiente

Como se ha dicho, la reforma económica tenía como filosofía básica reducir la participación del Estado en la economía. Sin embargo, en rigor, la estructura formal del

sector público y la cultura organizacional, se mantuvieron virtualmente intactas, independientemente de la desaparición de entidades muy importantes como el Ministerio de Planificación, la Financiera Nacional de la Vivienda, el Instituto de Vivienda Urbana y el Instituto Regulador de Abastecimientos.

En efecto, la experiencia señala que, en muchos sentidos, la administración pública conservó los rasgos propios de un aparato burocrático, ineficiente y entorpecedor del accionar de un sector privado, ya presionado por las exigencia de la apertura y el desmantelamiento de otras formas explícitas o implícitas de protección, que se habían erigido por las exigencias de un estilo de desarrollo diferente.

En todo caso, hay que comprender que, a diferencia de los años sesenta y setenta —cuando también se extendió por toda América Latina la corriente modernizadora bajo la figura de la "administración para el desarrollo"—, la reforma del sector público se convirtió en sinónimo de achicamiento del Estado, por lo que pasó de ser un tema ubicado en la esfera técnica, para convertirse en el lugar del desencuentro por razones ideológicas.

No hace falta abundar en el análisis para darse cuenta que los opositores al cambio han estado más enquistados en las esferas políticas que en la tecnocracia, aunque obviamente esta también fue parte de una oposición silenciosa, acaso porque los mandos medios nunca entendieron las implicaciones del nuevo modelo económico o porque, como en el pasado, la burocracia pública en general siguió aferrada a un esquema de privilegios que se fue arraigando como parte de un Estado interventor que se autoalimentaba de sus propios vicios.

Sin embargo, la modernización de las estructuras administrativas, y sobre todo el desempeño sustantivo de las organizaciones públicas, eran exigencias inherentes al mismo modelo económico. Pasar de una economía altamente protegida, a una totalmente abierta, y de un esquema de incentivos discrecional, a uno basado en reglas iguales, eran razones suficientes para cambiar la cultura organizacional y la forma de hacer las cosas.

En ese marco, la frontera entre lo público y lo privado se mantuvo —paradójicamente— difusa, pues mientras los partidarios de la nueva economía pugnaban por sacar al Estado de cuanta actividad podía ser sometida al sistema de precios, sus opositores no fueron capaces de ofrecer opciones para que la administración pública en general se tornara más eficiente, liberando recursos para dedicarlos a suplir las necesidades apremiantes de los sectores más vulnerables. Otra cosa distinta, fue el compromiso de los primeros con la transparencia y la ética en los negocios, y el celo de los segundos por la equidad y el desarrollo incluyente.

Al margen de lo anterior, en El Salvador, como en muchos países de América Latina, el resultado fue un redimensionamiento del Estado vía privatización, supresión de entidades o desregulación. Pero la administración pública, en términos del tamaño de la burocracia, el gasto administrativo y la ética en el servicio, no tuvo cambios visibles. Para el sector empresarial en general (no el que se benefició a partir de su tradicional incidencia en las decisiones gubernamentales) y la misma credibilidad en el modelo económico, esto resultó poco auspicioso.

Es cierto que en temas puntuales, como la reducción de trámites a favor de los negocios, se avanzó un importante trecho, lo cual ha sido reconocido por organismos internacionales como el Banco Mundial y el Foro Económico Mundial. Pero el Estado paquidérmico y costoso siguió presente, con el agravante de que el uso patrimonialista de Estado, los esquemas de privilegios y la corrupción generalizada, en vez de disminuir, aumentaron.

Aun el esfuerzo que se requería en materia de descentralización y desconcentración de los servicios nunca adquirió una fisonomía visible, salvo por algunos esfuerzos aislados, particularmente en los sectores de educación y salud. La iniciativa de la administración Saca para elevar al municipio a una categoría superior, a través de la creación de la Comisión Nacional para el Desarrollo Local (CONADEL) demostró, incluso, no haber entusiasmado ni a la izquierda y la prueba más contundente fue su desaparición, con el gobierno del presidente Funes.

Hoy que la crisis internacional ha sacado a la superficie las consecuencias del debilitamiento de la acción estatal, principalmente en materia de regulación, se tornan más notorias las deficiencias que acompañaron la reforma. O a la inversa, se vuelven más relevantes los criterios que deberían guiar en el futuro un Estado al servicio del desarrollo.

La reforma constitucional, pasando por el marco normativo e institucional subordinado a la Carta Magna (Sistema Electoral, Corte de Cuentas, Fiscalía General, carrera administrativa, marco regulatorio, entre otros), hasta los subsistemas necesarios para la buena gerencia (presupuesto y contabilidad; informática, compras y suministros, control de croyectos, etc.) son parte de la agenda pendiente.

Idealmente, la tarea inconclusa debería retomarla el primer gobierno de izquierda en toda la vida republicana de la nación salvadoreña, lo que de materializarse, vendría a romper con muchos mitos sobre el Estado ideal, para emprender con solvencia las tareas del desarrollo.

H. A manera de síntesis

Cualquier intento de poner en perspectiva el proceso de desregulación y privatización, no puede pasar por alto el contexto económico y político en el cual se inició, sin ignorar que ya prácticamente se había actuado en lo más esencial en concordancia con lo que aconsejaba la reforma, cuando durante la administración Flores se hizo un intento por transformar el sistema nacional de salud, que resultó fallido cuando se constató que ni el mismo gobierno tenía una base de sustentación sólida, y un movimiento gestado al interior del sector, prácticamente torpedeó la iniciativa. Salvo ese tropiezo, en general se cumplió con los objetivos originalmente delineados. La cobertura del proceso se sintetiza en el cuadro Nº 34.

Sin embargo, se debe ser cauteloso al momento de centrar toda la atención en las fronteras institucionales y áreas sustantivas que definieron los alcances del mismo. Este enfoque restringido puede omitir temas importantes como la trasparencia, el costo-beneficio y, sobre todo, lo que ha significado en un nivel macro, el retiro del Estado de sectores estratégicos que, como las telecomunicaciones y la energía, constituyen el binomio ideal para juzgar las virtudes o falencias de la privatización.

Los logros en estos últimos campos no pueden ser desconocidos, y al menos en el caso de las telecomunicaciones, El Salvador está considerado hoy en día entre los países de América Latina con mayores grados de conectividad, justamente por la modernización y ampliación de las telecomunicaciones. Sin embargo, FUSADES (2008) al reconocer que desde la reforma el sector se expandió rápidamente, sostiene que la calidad del servicio se ha deteriorado con el paso del tiempo.

El sector eléctrico, por su parte, tiene sus propias especificidades. Las continuas alzas del petróleo y sus derivados —en un país donde la matriz energética está fuertemente inclinada hacia la generación térmica (más del 41% en 2007)— los subsidios indiscriminados a la tarifa, las arbitrariedades que cometen los operadores, las complicaciones inherentes a la forma en que se estructuró el sector, y hasta la práctica autoritaria y discrecional con que se maneja la CEL, introducen elementos que complican cualquier enfoque que pretenda arribar a conclusiones más o menos equilibradas en cuanto a los resultados de la privatización, más allá de la ampliación y mejoramiento del servicio.

Con prescindencia de las ventajas que evidentemente trajo la privatización, especialmente en los sectores antes indicados, hay que decir que con frecuencia se pasa por alto aquellos enfoques, por lo demás fundados, que encuentran en la forma poco transparente y con un sesgo bastante ideológico con que se condujo el proceso en general, marcadas fallas de origen que directa o indirectamente tuvieron una gran incidencia en el marco regulatorio bastante permisivo que selló todo el proceso. Esto se ha traducido en alto costo económico y social, con efectos que bordean la esfera política.

Para nadie es un secreto que la falta de una regulación apropiada le ha hecho un enorme daño al modelo económico como tal, por los excesos que cometen los prestadores de los servicios. Más concretamente, los mismos entes reguladores se encuentran atados de manos, con un grado de incidencia solo relativo en comparación con la influencia que ejercen los operadores al más alto nivel de la organización del Estado. La Corte Suprema de Justicia, por ejemplo, mientras acumula sonados casos de conductas impropias que han sido sancionadas por entidades como la Superintendencia de Competencia o la Defensoría del Consumidor, esporádicamente se pronuncia de manera diligente, para fallar a favor de un demandado.

Si la escasa regulación ha sido responsable de los excesos que se han cometido en nombre de una mal entendida libertad económica —con todos los perjuicios que ello trae para la misma competencia y los derechos de los consumidores—, tampoco El Salvador es un caso que podría considerarse como emblemático. Esta calificación más bien se la está llevando hoy en día Estados Unidos, el país símbolo del capitalismo moderno, con el desastre financiero que se destapó en el sector inmobiliario a mediados de 2007 y que por los efectos sistémicos del mismo mercado global, se extendió a escala planetaria con una velocidad impresionante, arrastrando consigo al sector financiero y la economía real.

Ciertamente, la oleada privatizadora ya pasó y, sin duda, ha dejado resultados que potencian las posibilidades de desarrollo y la calidad de vida de los salvadoreños. Pero tampoco podemos caer en la liviandad intelectual de asociar exclusivamente ciertas expresiones externas de progreso, como la proliferación de las líneas celulares y la expansión de la Internet —con lo cual nadie podría estar en desacuerdo— también producen externalidades negativas que casi siempre se pasan por alto, o cuando no se les asocia a esa especie de transculturización desbordada, mientras se elude una cruda realidad como aquellos niños que mueren por inanición, mientras amplios sectores disfrutan de la "calidad de vida" que les ofrece la era pos industrial[273].

Vargas Llosa, al comentar los cuadros lacerantes que describe el informe de la ONU, Más allá de la escasez, concluye que "el objeto emblemático de la civilización y el progreso, no son el libro, el teléfono, el internet, ni la bomba atómica, sino el excusado. Donde vacían su vejiga y sus intestinos los seres humanos es el factor determinante para saber si están todavía en la barbarie del subdesarrollo o han comenzado a prosperar"[274].

273 N. del A, En El Salvador, por ejemplo, hay más teléfonos celulares que habitantes, pero cuál es el verdadero significado en el desarrollo económico y social, cuando probablemente se usan más para comunicarse y hablar trivialidades, cometer delitos y hasta como símbolo de status en personas que carecen de lo esencial. Se ha podido constatar que en una familia de cinco miembros puede haber hasta cuatro teléfonos móviles, pero el ingreso combinado no alcanza para pagar la cuota mensual de una vivienda de interés social que vaya en concordancia con esas expresiones externas de bienestar material que se sintetizan en los minutos que se mantiene una persona en la red.
274 Vargas Llosa, Mario. "El olor a la pobreza". El País, 20 de septiembre de 2006.

Cuadro Nº 34
Resumen de la privatización en El Salvador

Sector Financiero	
1990	Ley de Privatización de los Bancos comerciales y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo.
1991-1994	Venta de 5 bancos y 3 financieras por un valor de más de 1,200 millones colones.
1996	Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones y Ley Orgánica de la Superintendencia de Pensiones.
1998	Inicio el nuevo sistema de Ahorro para Pensiones con 5 Administradoras de Fondos de Pensiones (Las AFP).
Sector Electricidad	
Desde 1992	Inicio de la privatización de las distribuidoras de energía eléctrica, con la creación de 4 sociedades que absorbieron los activos de esas empresas y la posterior Ley de Privatización de las Distribuidoras de Electricidad.
1996	Ley de creación de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones.
1996	Ley General de Electricidad.
1997	Venta del 20% de las acciones reservadas a los trabajadores.
1998	Subaste del 75% correspondiente a inversionistas extranjeros. Las ventas superan los $586 millones.
1999	Creación de ETESAL (Empresa Transmisora de El Salvador S.A. de C.V.) y GESAL (Geotérmica Salvadoreño) escindiéndolas de CEL, con el propósito de su posterior privatización.
Sector Telecomunicaciones	
1997	Ley de Privatización de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (Antel).
1997	Ley de Telecomunicaciones
1998	Venta de subasta pública del 51% de las acciones de CTE-ANTEL por un valor de US$275 millones a France Telecom como socio mayoritario. De este monto US$67.3 millones fueron capital local (Super Selectos, Visa, TCS, BanCO, Grupo Araujo, H De Dola, Banco Salvadoreño, Fabril de Aceites, TACA y otros)
1998	Vente INTEL por un valor de $41 millones con Telefónica de España como mayoritario.
1999	Ley de Fondo Especial de los Recursos provenientes de la privatización de ANTEL.
Otros Sectores	
1994	Ley de Privatización de Ingenios y Plantas de Alcohol.
1994	Inicio de la Privatización de cinco ingenios.
	Venta de Zona Franca de San Bartolo.
	Venta de cemento Maya.
	Venta de planta Torrefactora de Café.
	Venta de plantas de almacenamiento del Instituto Regulador de Abastecimientos.
	Venta de bodegas de almacenamiento del Banco de Fomento Agropecuario.
	Traslado de activos de Instituto de Vivienda Urbana (IVU) al Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO)
	Contratos de admón. privada de la Escuela Nacional de Agricultura (ENA) y del Instituto Tecnológico de Centro América (ITCA).
	Venta en subasta pública de beneficios de café, maquinaria y otros activos de INCAFÉ.

Fuente: *Informe sobre Desarrollo Humano, El Salvador 2001*. Pág. 88.

Recuadro Nº 5
BANCO MUNDIAL RECONOCE FRACASO DE PRIVATIZACIONES EN LATINOAMÉRICA

Buenos Aires, 11 de marzo.— El economista jefe del Banco Mundial (BM) para América latina, Augusto de La Torre, reconoció el miércoles el fracaso de la ola privatizadora de la década del noventa, en declaraciones a la prensa en el marco de la presentación en Buenos Aires de un informe sobre cambio climático.

"En los años noventa había una expectativa en el sentido de que lo privado iba a sustituir al Estado en todos los aspectos de infraestructura, pero eso no pasó", sostuvo de La Torre al ser consultado sobre las privatizaciones que se produjeron en América Latina, en especial en los servicios públicos.

"Ese mantra de que todo debía ser privatizado fue solo un fenómeno de los noventa, pero yo ya no lo veo en ninguna parte, ni en el Banco ni fuera del Banco", señaló el economista, según AFP.

Al respecto, aclaró que "ahora la visión del BM no es blanco y negro. Lo que le interesa al Banco es que el proyecto sea eficiente y tenga la mayor cantidad de beneficios sociales".

El BM junto al Fondo Monetario Internacional impusieron recetas en el continente que condujeron a programas de ajustes estructurales y olas privatizadoras, que en el caso argentino conllevaron a estallidos sociales y a la caída del gobierno del presidente Fernando de la Rúa.

Esas políticas abrieron las puertas al capital privado y transnacional para adueñarse de sectores estratégicos como las telecomunicaciones, puertos, aeropuertos, líneas aéreas, producción y transmisión de electricidad, expendios de combustibles, e incluso hasta el abasto de agua.

Enrique Iglesias, ex presidente del BID hablando de la democracia y el desarrollo afirma lo siguiente:

"Un detenido estudio del desarrollo de la región (latinoamericana) puede dar cuenta de un **crónico déficit democrático** que frecuentemente, se ha traducido en fenómenos de autoritarismo, clientelismo, amiguismo y, en casos extremos, de nepotismo que han sido la expresión, al nivel del régimen político, **de una [captura] de las instituciones y políticas públicas por intereses particulares (de un partido, gremio, grupo económico, familia, intereses regionales y locales)**. Esa suerte de 'privatización perversa' del Estado, que estuvo en la base de los fenómenos de corrupción, que ha conducido a intervenciones estatales desincentivadoras de un funcionamiento eficiente del mercado y promotoras del clientelismo y la especulación".

(El texto en negritas es original).

Fuente: Diario Granma, Año 13, Número 71. 12/03/09. Disponible en línea: http://www.granma.cubaweb.cu/2009/03/12/interna/artic04.html y Discurso de Enrique Iglesias en la investidura del Doctorado Honoris Causa por la Universidad de Salamanca.

No obstante, el Informe sobre Desarrollo Humano 2009 del PNUD le da un gran significado a la telefonía celular, en un país que, como Kenia, también forma parte del conglomerado de países más pobres del mundo. En este caso, al facilitar el flujo de remesas, fenómeno que también compartimos en un espacio geográfico más civilizado los salvadoreños[275].

Pero en el caso salvadoreño las cosas no se quedan allí, cuando el proceso de privatización se inscribe en lo que ocurrió en otras latitudes y cuando el tema se asocia con una categoría más universal y por lo tanto holística —democracia y desarrollo— el tema adquiere otras dimensiones. En muchos sentidos, la forma como se condujo el proceso dio al traste con algunos objetivos que se planteaban para cambiar el status quo, que marginaba a los pobres no solo de servicios básicos, sino que también les vedaba el derecho a la propiedad.

Aprovechar la privatización para crear una base amplia de propietarios se quedó solo como un sueño, mientras en muchos casos, el proceso dio paso de un monopolio público a uno privado; en tanto que en el cambio de manos, no pudieron evitarse las actitudes de unos y otros para que la transparencia que se esperaba, diera paso a cuestionables negocios entre unos pocos.

De alguna manera, los salvadoreños nos dejamos llevar por las circunstancias y el fanatismo de los conductores del proceso de privatización que fueron insensibles ante el potencial que presentaba para democratizar, por ejemplo, la propiedad del capital. Sin duda, en este caso, ese comportamiento extremo encontró en el decálogo de Washington una excusa para expiar sus propios pecados. Pero, después de todo ¿qué podíamos hacer, si eran los signos de los tiempos?. O algo igualmente relevante: ¿estaríamos mejor lidiando con monopolios estatales?

275 PNUD, "Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos", 2009. Pág. 82

CAPÍTULO IX

Mercado e Instituciones

"Es esencial que el mercado sea libre, no importa que los individuos no lo sean."
Jean-Paul Fitoussi

A. Marco conceptual

El fundamento de toda sociedad organizada es una institucionalidad sólida, funcional y creíble, basada en leyes respetadas y respetables, que tienen su origen en un consenso básico expresado en la Carta Magna. Esto constituye la base para el funcionamiento del estado de derecho, la gobernabilidad democrática y la convivencia armoniosa. Los derechos y deberes políticos y civiles, colectivos e individuales, sociales y económicos, encuentran en este andamiaje jurídico e institucional y en la forma en que se organiza el Estado, su garantía y base de sustentación.

Un sistema económico que se rige por las leyes del mercado, como supuestamente es el caso salvadoreño, tiene en esa súper estructura institucional la fuente primaria de la que se nutre la normativa que ordena y vigila el comportamiento de los agentes económicos y tutela los derechos de los consumidores. Por ello, un ordenamiento jurídico-institucional del Estado apegado a las exigencias de un sistema económico eficiente, es una condición sine qua non para que los diferentes mercados funcionen de manera eficaz y eficiente en beneficio de toda la sociedad.

En el fondo, lo que subyace en todo esto es la confianza en las instituciones y la aplicación de las leyes y normas de manera universal, así como la observancia irrestricta de las mismas de parte de la población. Solo de esta forma, la normativa subordinada aplicable a los entes económicos, ya sea en su calidad de productores o consumidores, puede garantizar los beneficios que supone la economía de mercado. Ergo: el Estado, al crear las condiciones para que los agentes económicos desarrollen sus actividades bajo los principios de la sana competencia, debe reservarse los espacios necesarios para regular y supervisar, para que los beneficios que supone el sistema no resulten comprometidos por prácticas que riñen con la misma libertad económica.

Pero para que los mercados funcionen de esa forma, también tienen que darse ciertas condiciones. Al elaborar sobre el tema, Oesterdiekhoff señala que, aunque en ciertos mercados imperen condiciones de competencia, es decir, que existe un gran número de oferentes y demandantes y el acceso al mercado no sea restringido, la carencia de información puede provocar que los mercados no funcionen eficientemente. En ese sentido, la falta de transparencia en el mercado sobre la calidad de la oferta, así como la distribución asimétrica de información, también tiene una dimensión social: "Como estas son consecuencia de falencias organizacionales y técnicas (por ejemplo control de calidad) se puede esperar que se produzcan, en primer lugar, en los mercados de las capas sociales más desposeídas"[276].

Obviamente, la problemática involucrada en estos temas no es fácil de procesar y entender, especialmente cuando se abordan con una fuerte carga ideológica. La dificultad de reconocer la magnificencia de la libertad económica en una sociedad democrática, deriva de la necesidad de guardar un sano equilibrio entre la libertad personal y las demandas ineludibles del orden social. Este es el dilema permanente en que se debate el sistema capitalista, porque la línea divisoria entre lo público y lo privado no es tan diáfana como podría suponerse y, mucho menos, es algo inmutable; más bien, es tenue y cambiante, producto de la misma dinámica social.

En realidad, esto no podría ser de otra manera, porque ni siquiera conceptualmente es posible definir fronteras. Aquella especie de slogan según el cual el Estado solo debe actuar en aquello en que la empresa privada no está interesada (obviamente por cuestiones de rentabilidad o de lucro), no deja de ser eso: un simple eslogan que carece de sentido operacional. La noción de que los llamados monopolios naturales son, por definición, de la competencia exclusiva del Estado, bajo el argumento de las dificultades que entraña la formación de precios, tampoco tiene hoy en día un carácter axiomático.

Sin embargo, hay ciertas interpretaciones (o definiciones) que no dejan duda sobre la pertinencia de la acción estatal en la economía, no para restringir la libertad del emprendimiento, sino para fortalecerla de manera que se haga cargo, precisamente, de las imperfecciones naturales del mismo mercado.

Sobre este tema, la literatura económica no puede ser más abundante y enriquecedora. De hecho, su tratamiento se encuentra incluso en cualquier texto elemental, aunque su importancia empezó a adquirir nuevas dimensiones, particularmente con la aparición de Los principios de economía, de Alfred Marshall, a quien se atribuye haber hecho descender el análisis económico del nivel macro al micro. Empero, el tema del mercado se torna algunas veces controversial, a partir de elaboraciones que

276 "Políticas de Competencia. Economía Social de Mercado: su dimensión social". 1998.

lo identifican con la esencia misma del capitalismo y los límites de la participación del Estado en la economía, aunque la vertiente ideológica resulta casi inevitable.

Por ejemplo, el economista y pensador político conservador, ex asesor de Margaret Thatcher, John Gray, ha dicho lo siguiente:

"La historia confirma que los mercados no se regulan por sí mismos. Ellos son por naturaleza instituciones volátiles, sujetas a cambios bruscos y a "booms" especulativos […] Durante el período en el cual el pensamiento de Keynes ejercía una gran influencia, se reconoció que los mercados son instituciones altamente imperfectas y que, para funcionar, necesitan no solo regulación, sino también una administración efectiva[277]".

A juicio del mismo autor, al referirse a la oleada liberalizadora señala que "el intento de quitarle al Estado todo rol protagónico en la conducción de la economía, no había hecho otra cosa que profundizar las desigualdades y crear condiciones para la ruptura de la cohesión social".

Karl Polanyi ha sido más enfático, al llamar "utopía perversa" a la noción de que "el mercado se regula a sí mismo y, a partir de allí, fuera de todo control, intenta regular, codificar y dominar las vidas, los bienes, los afectos y los sueños".[278]

Por su parte, Time nos recuerda que el autor de la "Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero" fue el primero en demostrar convincentemente que el gobierno no solamente tiene la habilidad, sino también la responsabilidad de emplear su fuerza para incrementar la producción, el ingreso y la ocupación. Aún más, alude concretamente al argumento de Keynes de que el gobierno puede hacer eso sin violar la libertad ni restringir la competencia: "Este puede lograr la prosperidad a través de la manipulación de tres herramientas: política tributaria, política crediticia y política presupuestaria […] Su aplicación tiene el efecto de fortalecer el gasto privado, la inversión y la producción"[279].

Y si de invocar las virtudes de la libertad económica se trata, también podemos recordar al considerado padre de la economía moderna —Adam Smith— que en tono diferente dice:

277 Op. cit.
278 En Readings in introductory economics. Compiladores: John R, McKean y Ronald A Wykstra. New York: Harper & Row, Publishers, 1971. Pág. 62.
279 Citado por Adolfo Gily ("El mundo no es una mercancía"), en América Latina y la guerra global. Pág. 183. Fondo de Cultura Económica. México. 2004.

"Si fuese posible que las deliberaciones de los cuerpos legislativos fuesen dirigidas por una visión amplia del bien general, y no por la vocinglera importunidad de los intereses particulares, deberían, por esta misma razón, ser especialmente cuidadosos en no establecer un nuevo monopolio de esta clase (se refiere a las implicaciones del libre comercio en la industria local) y en no extender tampoco todavía más los ya establecidos […] Cualquier reglamentación de esa clase introduce cierto grado de auténtico desbarajuste en la constitución del Estado, y ese desbarajuste será más tarde difícil de curar sin ocasionar otro"[280].

Lo anterior ofrece una idea general de los amplios espacios en que se mueve la discusión en torno a la actuación estatal, donde la regulación y el control adquieren especial relevancia. Pero el tema no se agota con el simple enunciado de su importancia. Detrás de la discusión sobre las supuestas (o reales) virtudes del mercado como el ente que mejor asigna los recursos, hay realidades que tampoco se pueden obviar, como son los abusos que se cometen aun con una legislación apropiada, pero no respetada como ocurre a menudo en El Salvador.

Se trata, en todo caso, de encontrar un equilibrio entre el mercado y el interés público, para, como lo sostiene Ocampo, "hacer frente a las poderosas fuerzas centrífugas de los mercados globales". En este sentido, es oportuno el recordatorio que nos hace este mismo autor sobre el "óptimo de Pareto", como la expresión más concreta de la forma en que un resultado eficiente, desde el punto de vista de los mercados, es consistente con distintas combinaciones de distribución de sus beneficios[281].

Este es un tema central incluso en el debate sobre el vínculo entre democracia y desarrollo. Por ello es que adquiere dimensiones especiales en el caso de El Salvador, debido a la transición política que está viviendo, donde todavía no parece haber una conciencia clara de las implicaciones que ha tenido la conducción económica en esa forma de desencanto que se nota en la población, más allá de las implicaciones externas en un modelo que nunca terminó de asentarse.

Pero tampoco los problemas derivados de la permanente confrontación ideológica y, sobre todo, aquellos originados en las percepciones de quienes se han visto favorecidos o excluidos del estilo de desarrollo anterior, pueden ser razonablemente enfrentados, en tanto la libertad, como tema central de la discusión, no sea suficientemente comprendida, y el papel del Estado en el funcionamiento de la economía, no haya sido claramente dilucidado.

280 La riqueza de las naciones. Ediciones Aguilar S.A. 1961. Pág. 409.
281 Ibid. Págs. 376 y 377.

Aun así, el tema admite consideraciones puntuales a partir de lo que a lo largo del tiempo se fue definiendo como un marco general de políticas públicas, tendientes a apuntalar el proceso de reforma en su versión inicial. Otra cosa distinta es el grado de respuesta del mismo Estado para llenar aquellos vacíos institucionales y legales que, en teoría, mejorarían el desempeño del mercado como motor del crecimiento, sin obviar el tema de la equidad y la inclusión.

En el caso salvadoreño, por ejemplo, la Política Nacional de Protección al Consumidor incluye la información, la competencia, los productos o servicios estandarizados y la movilidad y libertad para adquirir y ofrecer productos y servicios. En estas cuatro condiciones puede encontrarse un intento de fortalecer la competencia misma y el ejercicio de la soberanía del consumidor, dos pilares fundamentales del mercado.

Lo anterior se inscribe dentro de lo que el Banco Mundial eventualmente consideró que debía ser el papel de los entes reguladores, en su tarea de estimular la protección de los derechos de los consumidores[282].

Y al referirse a los logros del país en materia económica y a los desafíos que se le planteaban ante el fenómeno de la globalización, señalaba lo siguiente:

"Desde 1989, los formuladores de política de El Salvador han alcanzado tres importantísimos logros: el fin de la guerra civil; la implementación de una estrategia económica coherente que ha llevado a la estabilización de la economía y a la reactivación del crecimiento; e iniciar un ataque sistemático de la pobreza […] Estos esfuerzos han recuperado al país de la crisis económica de los años 80 y han conducido a este por la senda de una relativa estabilidad y crecimiento económico, en comparación con otros países en proceso de desarrollo".

Pero, al mismo tiempo, advertía sobre la necesidad de trabajar más en la parte institucional; reconociendo, sin duda, que la experiencia ya recomendaba incorporar visiones que fueran más allá del enfoque excesivamente economicista que caracterizó los primeros programas de reforma[283].

De manera particular, dicho organismo enfatizaba la necesidad de fortalecer las políticas de competencia y la protección del consumidor. Al respecto, señalaba que la competencia desleal era un serio problema, mencionando que investigaciones sobre el particular mostraban que el 59% de las empresas experimentaban problemas con la competencia informal o ilegal. En ese momento, el fenómeno era más común en

282 Banco Mundial. "Hand book for evaluating infraestructure regulatory system". 2006.
283 En los hechos, ese reconocimiento derivó en las llamadas reformas de segunda y tercera generación. Así empezó a cobrar fuerza el tema de la institucionalidad y la equidad. Op. cit. Ocampo. Pág. 366.

el comercio, donde el 74% de las firmas eran afectadas por la evasión del IVA y otros impuestos, el irrespeto de las regulaciones aduaneras y el comercio, las leyes laborales y las disposiciones impositivas, así como el ejercicio de prácticas anticompetitivas.

Recuadro Nº 6
DIRECTRICES DE LA ONU PARA LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR
Resolución 39/248 (abril de 1985)

Teniendo en cuenta los intereses y las necesidades de los consumidores de todos los países, y particularmente de los países en desarrollo; reconociendo que los consumidores afrontan a menudo desequilibrios en cuanto a capacidad económica, nivel de educación y poder de negociación; y teniendo en cuenta que los consumidores deben tener el derecho de acceso a productos que no sean peligrosos, así como la importancia de promover un desarrollo económico y social justo, equitativo y sostenido, y la protección del medio ambiente, las presentes directrices para la protección del consumidor persiguen los siguientes objetivos:

a) Ayudar a los países a lograr o mantener una protección adecuada de sus habitantes en calidad de consumidores;

b) Facilitar las modalidades de producción y distribución que respondan a las necesidades y los deseos de los consumidores;

c) Instar a quienes se ocupan de la producción de bienes y servicios y de su distribución a los consumidores a que adopten estrictas normas éticas de conducta;

d) Ayudar a los países a poner freno a las prácticas comerciales abusivas de todas las empresas, a nivel nacional e internacional, que perjudiquen a los consumidores;

e) Facilitar la creación de grupos independientes de defensa del consumidor;

f) Fomentar la cooperación internacional en la esfera de la protección del consumidor;

g) Promover el establecimiento en el mercado de condiciones que den a los consumidores una mayor selección a precios más bajos;

h) Promover un consumo sustentable.

Fuente: Naciones Unidas. Nueva York.

Además, puntualizaba la existencia de acuerdos de fijación de precios, carteles y segmentación geográfica de los mercados, algo que, por cierto, llevó una década más tarde a la Superintendencia de Competencia, a sancionar a las distribuidoras de productos derivados del petróleo. Ejemplos aparecían en el caso de la cerveza, agencias de publicidad, radio, TV, líneas aéreas, farmacias, ferreterías, instituciones financieras, hoteles, productos lácteos y distribución de productos básicos.

Al señalar que las pérdidas de bienestar por las prácticas colusorias podían ser muy significativas, se destacaba que hasta ese momento no se había hecho ningún esfuerzo para desestimularlas o penalizarlas. Entre otros aspectos que afectaban la competencia, también se hacía mención al contrabando, evasión de las cuotas del seguro social y malas prácticas en las adquisiciones y licitaciones del gobierno.

Como un corolario importante, el Banco Mundial recomendaba la creación de una sola instancia que se hiciera cargo de la protección del consumidor y de desestimular los monopolios, mientras se favorecía la propiedad intelectual y las políticas comerciales[284].

Por su parte, el PNUD, en su Informe sobre el Desarrollo Humano correspondiente a 2003, señala que:

"La falta de una política de promoción y defensa de la competencia libre y leal, constituye uno de los principales escollos institucionales para el desarrollo del país […] A pesar de que la Constitución, en el artículo 110, prohíbe las prácticas monopólicas, El Salvador carece de instrumentos jurídicos al nivel de legislación secundaria, para garantizar que las reglas de juego en los mercados sean transparentes, y su aplicación, imparcial".

A pesar de todo, como se ha dicho, no fue sino hasta en la administración Saca que se legisló para crear la Superintendencia de Competencia y la Defensoría del Consumidor —que sustituyó a la antigua Dirección General del Protección al Consumidor—, es decir, en un momento en que los agentes económicos ya habían transitado un largo camino casi sin señales. O para decirlo más gráficamente, cuando ya se había entronizado una cultura de poco respeto a las reglas del mercado.

No está demás agregar que para la creación de ambas instituciones se tuvo que actuar con decisión política, ante los intentos de algunos sectores de seguir operando en un mercado sin reglas, al estilo del más puro "laissez faire". Para tomar esa decisión, sin duda el gobierno tuvo en las presiones de los organismos internacionales una buena

284 Banco Mundial. " El Salvador:Meeting the challenge of globalization". Washington, D.C. 1996. Pág. 1.

excusa, aunque los excesos cometidos por la falta de una regulación adecuada, fueron en algunos casos de tal magnitud, que las mismas autoridades no tenían otra salida. Nos consta, sin embargo, la abierta oposición que se generó en algunos sectores.

B. La evidencia empírica

La intensidad del trabajo realizado por ambas entidades refleja cuán permisivo resultaba el marco regulatorio, pero también ha servido para constatar su fragilidad ante la presión desmedida de grupos de poder y empresas en particular. Sus memorias de labores, que recogen las actividades más importantes desarrolladas durante buena parte de la administración Saca, son elocuentes.

Las tablas 5 y 6 recogen, algunos de los casos más relevantes investigados y procesados tanto por la Defensoría del Consumidor como por la Superintendencia de Competencia. Estos casos solo han podido llevarse hasta la fase de sanción después de un largo proceso de aprendizaje, que contrasta con la habilidad de los sujetos sometidos al escrutinio para eludir responsabilidades. Hay que decir también, lo complicado que ha resultado para las mismas entidades, resistir la ofensiva mediática en contra de su trabajo. En este plano, las prácticas poco éticas se han confundido con una visión anquilosada de cómo funciona en la realidad el mercado, lo que, virtualmente, equivale a cohonestar la violación de los mismos principios y normas en que efectivamente debiera sustentarse la responsabilidad social del empresario.

El amplio campo de investigación y la diversidad de casos, que cubren tanto al sector público como al privado, es ilustrativo de que las irregularidades detectadas en los diferentes mercados de bienes y servicios no son algo excepcional.

Hay, sin embargo, casos emblemáticos que siguen poniendo en evidencia la forma en que los agentes privados contribuyeron —a pesar de la evidencia contundente, sin duda protegidos por la misma fragilidad del sistema (y aquí no solo hablamos del marco regulatorio y de supervisión, sino también de las instancias jurisdiccionales)—, a la anarquía que se observa en los diferentes mercados, aun en aquellos que se conforman a partir de los servicios esenciales que se ha reservado el mismo Estado.

El caso de colusión entre las dos únicas firmas que operan en el mercado de la harina es emblemático, por el aprovechamiento abusivo que se hizo de la crisis de alimentos y del alza de las materias primas, en 2007, para la fijación de los precios de dicho producto, mientras la industria panificadora —mayormente compuesta por micro y pequeños empresarios— y, en general, gran parte de la población, salían afectados por el encarecimiento y la calidad del producto.

Sobre este duopolio, Molina (2006) sostiene que "la estructura de mercado ha sido favorecida por la existencia de barreras de entrada, que provienen del Reglamento de Importación de trigo y harinas de trigo, el cual data desde 1951 y que contiene disposiciones que refuerzan la concentración de mercado"[285]. De ser correcto este juicio, también podría plantearse en este caso una responsabilidad del mismo Estado al operar todavía bajo una legislación obsoleta, en paralelo a disposiciones que nada tienen que ver con la figura del Estado de mediados del siglo pasado.

El prolongado debate en torno a los precios de los combustibles es otro ejemplo contundente acerca de las situaciones que se dan en los mercados imperfectos —que en los hechos no son sino una desviación de una perfecta economía de libre mercado—, cuando el Estado no dispone de normas coercitivas o sencillamente se torna débil ante el poder y la información que manejan los agentes económicos involucrados.

El presidente Saca pasará a la historia por muchas razones, pero quizás cuando escriba sus propias memorias, traerá a cuento aquella frase que quedó como grabada en piedra, cuando, al referirse a la manipulación de los precios en el sector, manifestó: "los precios de los combustibles suben en ascensor, pero bajan en escalera".

Problemas similares ha debido enfrentar la SIGET, que, como ha sido señalado anteriormente, ha tenido enormes dificultades para lidiar con las prácticas de los sectores de electricidad y telecomunicaciones, en gran parte porque —como se dice en el caló popular— "nació sin dientes". Esta interpretación alude a las debilidades intrínsecas con que se creó dicha entidad para actuar con suficiente autoridad legal.

Con frecuencia, se ha dicho por parte del primer comisionado para la Modernización de la Administración Pública, que detrás de esa debilidad hubo intereses que se movieron alrededor de la apertura del sector, donde los responsables del proceso actuaron, aparentemente, con total discrecionalidad. En términos similares se ha expresado de la reprivatización de la banca.

Un estudio sectorial realizado por la misma Superintendencia de Competencia es ilustrativo al respecto, cuando recomienda al propio Superintendente General de Electricidad y Comunicaciones, lo siguiente: 1) Implementar las recomendaciones de la Superintendencia de Competencia al diseño del marco regulatorio de los contratos a largo plazo, particularmente en los mecanismos de licitación a efectos de garantizar condiciones de competencia en tal diseño. 2) Mejorar los instrumentos de

285 "Condiciones generales de competencia en países Centroamericanos: el caso de El Salvador". Presentado en el Seminario sobre Competencia en Centroamérica: Casos Telecomunicaciones y Banca (Proyecto CEPAL/IDRC). San Salvador. Junio de 2006. El estudio de Molina se extiende a una amplia variedad de sectores como el de transporte aéreo, la industria azucarera y la del cemento.

Tabla Nº 5

Defensoría del Consumidor: Casos colectivos y difusos resueltos

Empresa	Infracción a LPC	Detalle	Nº de Beneficiarios	Recuperado
Importadora y Exportadora, Electra de El Salvador, S.A. de C.V. (Credifácil)	Art.12	Cobro de interés utilizando método flat y no sobre saldos diarios	65,000 clientes	US $8,5000,000.0
Banco Agrícola, Scotiabank El Salvador, Banco HSBC (Salvadoreño), Banco Cuscatlán	Art.20 e)	Cobro de recargo por inactividad de cuenta de ahorro	69.000 clientes	US $1,961,491.70
Condominio La Castellana	Art. 43 e)	Aviso de incremento no contemplado del 35% del valor total de cada apartamento, bajo concepto de mejoras realizadas en el condominio para la seguridad u estabilidad del mismo	45 personas	US$ 2,328,750.0
Finca Asturias (polígono C)	Art. 43 e)	Problemas de calidad en las viviendas y entrega de obra incompleta a las áreas comunes del condominio	139 residentes	US$ 41,254.2
Ciudad Corinto	Art. 43 f)	Problemas en las viviendas (grietas, muros y pisos levantados por la descompesación del terreno)	50 familias	US$ 4,250,000.0
NLC	Art. 31	Inducir error o confusión en cuanto a lo que se ofrece y se adquiere (servicios de enseñanza del idioma inglés versus la venta del materia didáctico)	n/d	Multa de US$ 25,560. Para 167 casos, se recuperó US $124,000
Operadora del sur	Art. 31	Venta de productos con precios distintos a los publicados en el catalogo de ofertas.	n/d	Multa de US$25,560
Telemóvil	Art. 31	Anuncio publicitario en el que las condiciones y restricciones estaban expresadas en un tipo de letra que por tu tamaño, era dificil de leer.	n/d	Multa de US$ 25,560
Telemóvil	Art. 43 e)	Problemas en la calidad de servicio entre agosto y septiembre de 2006	n/d	US $2 millones
SIAPEL	Art. 18 c)	Incremento unilateral del precio por suministro de agua potable (empresa autobastecida)	396 personas	US $20,354.02
Banco HSBC Salvadoreño, S.A:	Art 19 m)	Recargo por pago anticipado de créditos	202 clientes	Recuperado: Multa de $453.264 y reintegros a consumidores afectados por $451,357.78

Fuente: Defensoría del Consumidor. Memorias de Labores 2004-2009.

Tabla Nº 6

Superintendencia de Competencia: Casos colectivos resueltos

Procesos Contencioso Administrativos y Amparos Legales				
Promovidos por Agentes Económicos Sancionados por la SC (SUPERINTENDENCIA DE COMPETENCIA)				
Referencia y tribunal	**Demandante**	**Caso relacionado**	**Acto impugnado: multa**	**Acto impugnado: cese de conducta**
259-2007 (Contencioso Administrativo)	FERSON	SC-006-O/M/NR-2007	Multa a FERSON por $14,984.644	N/A
288-2007 (Contencioso Administrativo)	QUIMEX	SC-009-O/M/NR-2007	Multa a QUINEX por $14,133.24	N/A
423-2007 (Contencioso Administrativo)	CAESS y AESCLESA	SC-009/O/PA/R-2007	Multa a CAESS por $170,400.00	Coordinarse con la empresa B&d para que esta concluya con su línea de distribución
437-2007 (Contencioso Administrativo)	SHELL EL SALVADOR, S.A.	SC-004-D/PA/R-2006 acumulado SC-005-D/ PA/R-2006, SC-	Multa a SHELL por US$852.000.00	Cese de política de zonifica-ción de precios e imposición de precios
438-2007 (Contencioso Administrativo)	ESSO STANDAR OIL, S.A. LIMITE	SC-004-D/PA/R-2006 acumulado SC-005-D/ PA/R-2006, SC-	Multa a ESSO por $852.000.00	Cese de política de zonificación de precios e imposición
447-2007 (Contencioso Administrativo)	NEAGRO	SC-001-O/PA/R-2007	Multa a NEAGRO por $5,112.00	N/A
450-2007 (Contencioso Administrativo)	DELSUR	SC-008-O/PA/R-2007	Multa a DELSUR por $25,560.00	N/A
541-2007 (Contencioso Administrativo)	DELSUR	SC-009-O/PA/R-2007	Multa a DELSUR por $17,040.00	N/A
464-2007 (Contencioso Administrativo)	SBS	SC-001-O/PA/R-2007	Multa a SBS de $5,122.00	N/A
334-2008 (Contencioso Administrativo)	MOLSA	SC-005-O/PA/NR-2008	Multa a MOLSA de $1,971,015.16	Cede de conducta en el sentido de no compartir información y presentar informes mensuales de ventas
05-2009 (Contencioso Administrativo)	HARISA	SC-005-O/PA/NR-2008	Multa a HARISA de $2,061,406.20	Cese de conducta en el sentido de no compartir información y presentar informes mensuales de ventas
19-2009 (Amparo)	PERSONAL	SC-027/M/R-2008	Multa a PERSONAL de $3,762.00	N/A
10-2009 (Amparo)	CTE	SC-026/M/R-2008	Multa a CTE de $3,762.00	N/A
16-2009 (Amparo)	PERSONAL	SC-022/M/R-2008	Multa a PERSONAL de $3,762.00	N/A
15-2009 (Contencioso Administrativo)	DIGICEL	SC-023-M/R/2008	Multa a DIGICEL de $3,762.00	N/A
21/2009 (Contencioso Administrativo)	TELEFONICA MOVILES	SC-025-M/R/2008	Multa a TELEFONICA MOVILES de $7,900.20	N/A

Fuente: Superintendencia de Competencia. Memorias de Labores 2006-2009.

monitoreo y control, en particular de las conductas estratégicas de retiro físico de la capacidad. 3) Promover nuevas inversiones en la generación de energía eléctrica[286].

En este caso particular, es destacable la posición que ha sostenido por muchos años el sector productivo, en especial, el industrial, al insistir en la necesidad de hacer más transparente el mercado energético. Sin embargo, como se sabe, no fue sino hasta con las reformas que se introdujeron a la Ley General de Electricidad, en 2003, que se otorgó a la SIGET la facultad de "vigilar" el mercado. Pero, como se ha visto anteriormente, la entidad reguladora no ha podido superar del todo sus propias deficiencias. Es más, cuando se le sugiere promover nuevas inversiones en el sector, pareciera más una crítica velada a su debilidad frente a los operadores, que al reconocimiento de su fortaleza para materializar iniciativas que, probablemente, son más del resorte de un Ministerio de Economía.

Sin embargo, entre las debilidades que exhibe el marco regulatorio e institucional, ni el sector público se salva. El comportamiento de algunas de las mismas entidades prestadoras de servicios, para no hablar de las instancias judiciales donde tienen que dirimirse los casos, es una muestra adicional de que las reglas de la competencia y la protección de los derechos de los consumidores, también pueden ser vulneradas por prácticas y conductas al interior del propio sector público. Esto sugiere que ni el mismo Estado ha podido ajustar su conducta a las exigencias del modelo que él mismo ha patrocinado. Las denuncias contra ANDA son elocuentes.

Con todo, probablemente en el sector que más abusos se han cometido, es en el financiero. En ese caso, no es necesario remitirse a los resultados de la supervisión que ejerce la SSF, ya que las denuncias públicas de arbitrariedades son como el pan de cada día. Paradójicamente, este sector fue de los más beneficiados con la reforma económica, a partir de la forma poco transparente con que se privatizaron los bancos y se desreguló todo el sector. Es más, la manera en que este funciona, ha sido tipificada por el propio Banco Mundial como monopólica y hay estudios específicos sobre competencia que lo resaltan (Herrera, 2006).

Pero su verdadera fuerza se puede demostrar por medio de expresiones no tan sofisticadas. Cobra así relevancia aquella invocación que hizo el presidente Saca, desde Brasil, para que los bancos comerciales lo acompañaran en su proyecto de Alianza por la Familia, lanzado en diciembre de 2007. Se refería, particularmente, a los altos intereses que aplicaban los emisores de tarjetas de crédito, así como también a las prácticas abusivas en cuanto a los cobros de comisiones que elevaban el costo del

286 Memoria de recomendaciones de política pública. Estudios sectoriales en investigación de casos. Enero 2006/ Mayo 2009.

dinero tomado a préstamo, donde el margen de intermediación o spread, no deja de ser mero simbolismo. En palabras del mandatario, esas prácticas solo reflejaban un comportamiento usurero[287].

A propósito de las expectativas y las reacciones que ocasionó el anuncio de dicha Alianza, escribimos lo presentado en el recuadro Nº 7.

Recuadro Nº 7
SENDAS Y SURCOS
La Prensa Gráfica (24/12/07)
¿HASTA DÓNDE CALARÁ EL MENSAJE?

Al margen de las diferentes interpretaciones que se han dado en torno a la "Alianza por la Familia" lanzada por el presidente de la República semanas atrás, resulta claro que la mayoría valora positivamente la iniciativa. Para muchos, incluso el no disimulado sesgo político-electoral pasa a un segundo plano, cuando se ponen en perspectiva los potenciales beneficios que tendrán las 19 medidas anunciadas.

Lo que tampoco puede pasar desapercibido, es que la "Alianza" —que sin duda tiene elevados costos para el erario nacional— intenta rescatar algunos elementos esenciales relacionados con el papel que debe jugar el Estado en una economía de mercado. Es más, de alguna manera, significa aceptar un "mea culpa" por lo que se hizo o se dejó de hacer, dentro de un esquema de política económica y social que, en el conjunto, ha resultado poco feliz.

La pregunta que surge de manera natural es: ¿ hasta dónde un gobierno que está en la recta final de su mandato, será capaz de llevar a buen término algunas de las medidas más polémicas, aunque no sea sino porque las mismas afectan grandes intereses, independientemente de que la razón y la justicia económica estén del lado de la mayoría?

Muchos estamos enterados de las primeras reacciones de sectores que ven afectados sus intereses, como el financiero, el de telecomunicaciones y el de las distribuidoras de energía. Para estos, las medidas anunciadas, cuando menos significan un riesgo para la seguridad jurídica y las decisiones futuras de inversión. En realidad, esta ha sido la constante cada vez que los entes reguladores han intervenido para que las actuaciones de aquellos se ajusten a la ley. Así, casi siempre, se han salido con las suyas.

287 Varios medios escritos se hicieron cargo de ese mensaje durante la primera semana de diciembre de 2007.

Pero, al menos en algunos casos relacionados con la "Alianza", el gobierno anticipada y explícitamente está reconociendo que se han estado aceptando conductas abusivas de parte de ciertos agentes económicos, que han afectado a gran parte de la población. Presumiblemente en la mayoría de ellos, ni siquiera hay lugar para el expediente del recurso ante la CSJ, y esto se deduce cuando el propio Presidente de la República se ve en la necesidad de pedirle a ese Órgano un poco de más objetividad en sus juicios, relacionados con el respeto a la reglas de la competencia y los derechos de los consumidores.

Por ello, para el ciudadano común —que seguramente está más interesado en obtener un servicio eficiente a un precio razonable, que en el manejo que hacen los economistas de conceptos como la "soberanía del consumidor" o el "costo marginal" para definir las tarifas de ciertos servicios que antes prestaba el Estado— resulta trascendental el anuncio que ha hecho el gobierno de ponerle coto a ciertos abusos, que tanto han afectado la credibilidad en el sistema de libre empresa.

Sin embargo, con el anuncio no basta. Los agentes económicos deben, en el futuro, actuar con más apego a los límites que les impone la ley, lo que no significa regatearles los espacios que tienen en un Estado democrático de derecho para defender sus intereses. Ya es un avance que algunos "ideólogos" de pensamiento ortodoxo, hayan empezado a reivindicar la responsabilidad que tiene el Estado de contribuir, con sus acciones, a corregir las fallas naturales del mercado. Esto es importante en un país donde el fundamentalismo económico de algunos ha sido, en gran medida, medida responsable de la encrucijada política en que nos encontramos.

El temor de llegar a esta situación nos ha acompañado por largo tiempo. Infortunadamente, no estamos seguros sobre la suficiencia y sentido de oportunidad de la "Alianza". Más nos preocupa, que el mensaje no penetre hasta donde debe llegar.

En esa misma línea, resulta igualmente revelador el reconocimiento público que eventualmente hizo el presidente del banco comercial más importante del país, acerca de cómo la intervención de la Defensoría había incidido en la reducción —casi a la mitad— de las comisiones bancarias.

El caso del sector financiero es notorio en cuanto a señalamientos. En la Memoria de Labores de la Defensoría del Consumidor 2004-2009, se señala que del universo de las denuncias atendidas en catorce sectores, el 30% se concentró en el financiero, seguido por el de telecomunicaciones (18%) y agua (17%). El problema con el sector más denunciado son los escasos márgenes que le quedaron al Estado para orientar ciertas conductas, primero con la dolarización y después con la venta de las entidades a consorcios internacionales.

Lo grave también en este caso, es la percepción de que, a partir de la forma en que se reprivatizaron los bancos, quedó hasta cierto punto pavimentado el camino para que la "generosidad" del gobierno se extendiera a otros sectores estratégicos, que también se privatizaron bajo condiciones poco transparentes y con claras ventajas para los operadores, en detrimento del interés general. Esto, independientemente de las reiteradas declaraciones públicas de los funcionarios responsables de conducir el proceso, aduciendo todo lo contrario.

Recuadro Nº 8

SENDAS Y SURCOS
La Prensa Gráfica (22/07/07)
MERCADO Y SISTEMA FINANCIERO

Cuando se inició el proceso de reforma económica en El Salvador, nosotros aplaudimos. Era el signo de los tiempos y nos parecía que nuestras modestas contribuciones a través de los espacios de opinión y al frente de la dirección ejecutiva de la cúpula empresarial, en algo podían ayudar a comprender las virtudes y debilidades de la economía de mercado, a la luz de lo que sugiere la teoría y la práctica.

Por razones comprensibles la privatización de la banca concentraba gran parte de nuestra atención. Nuestras consideraciones iban desde el imperativo moral de devolver al sector lo que le había sido arrebatado, pasando por la necesidad de volverla nuevamente eficiente y al servicio del desarrollo, hasta la oportunidad de aprovechar el proceso para potenciar la creación de una nueva clase de pequeños propietarios, como ocurrió eventualmente en otros países más avanzados, con el retiro del Estado de actividades que podían funcionar mejor en manos privadas.

Con el tiempo, el sistema bancario nacional se convirtió en el más moderno de Centroamérica, llegando a ocupar, incluso, lugares de privilegio en América Latina. Sin duda la visión de nuestros empresarios hizo la diferencia, pero también la forma como se privatizaron las entidades, la amplia libertad de que gozaron para hacer crecer el negocio financiero —aprovechando inclusive la desregulación y la integración del sector— y por qué no decirlo, algunos réditos claramente previsibles, como aquellos vinculados con la dolarización.

Por estos días el tema está marcado por la venta de los principales bancos del país a entidades internacionales. Esto es parte de la estrategia expansionista de los grandes conglomerados financieros en el marco de la globalización y de la apertura del país a la inversión extranjera. Con ambas acciones se reconoce que el negocio bancario en el país, es excelente.

Pero esto es solo una cara de la moneda y los pequeños inversionistas que están vendiendo sus acciones, así lo confirman. Amigos que tuvieron el dinero y la visión para invertir en los bancos privatizados se han sorprendido de dos cosas: primero, por el elevado precio que han alcanzado sus acciones en menos de quince años; segundo, porque los títulos vendidos a través de la Bolsa de Valores —por ley— no pagan ningún impuesto, aunque sí la comisión que imputan los intermediarios, o sea la Bolsa y los corredores, que no es muy grande.

Se presume, sin embargo, que algunas personas jurídicas, o no han vendido sus acciones a través del mecanismo bursátil, o han utilizado la misma figura de "prestanombres" que emplearon cuando adquirieron inicialmente los títulos, como una forma de evadir sus responsabilidades fiscales.

Sin vulnerar los derechos de los que han vendido las acciones, muchos hubiéramos esperado que el gobierno, con suficiente antelación y sabiendo con certeza que la venta de los bancos nacionales era inevitable, se preparara adecuadamente a fin de evitar todo viso de elusión o evasión tributaria asociada a esta sui géneris operación.

Extraoficialmente hemos sabido que el Ministerio de Hacienda está haciendo algo al respecto. Pero el Estado, además de pensar en sus propias necesidades, ya debería estar actuando para evitar que la enorme inyección de liquidez que supone la operación financiera más grande que se ha hecho en el país, se traduzca en: fuga de capitales, inversión improductiva, un desbordamiento de las presiones inflacionarias y un aumento desmedido de las importaciones.

Ninguna acción en este campo debería socavar las bases del modelo; en cambio, ayudarían a rescatar un poco los excesos cometidos en el pasado en nombre de una mal entendida libertad económica.

En cualquier caso, con la creación de la Superintendencia de Competencia y la Defensoría del Consumidor se sentaron las bases institucionales y legales para ordenar y regular los mercados, aunque la tarea para ambas entidades ha resultado sumamente difícil.

No obstante, poco a poco se ha ido acumulando una valiosa experiencia que ha sido capitalizada con el establecimiento de un conjunto de políticas básicas para orientar el comportamiento de los agentes económicos y sancionar aquellos casos en que se ha abusado de la libertad de mercado. Aun así, las prácticas irregulares siguen estando a la orden del día, como lo demuestra el caso de los acuerdos de precios entre agencias de viajes, cuya gravedad mereció sanción económica de parte de la Superintendencia de Competencia[288]. Este caso es emblemático, porque se trató de abusos contra el mismo Estado, nada menos que a través de los ministerios de Economía y Turismo.

288 La Prensa Gráfica, 9 de julio de 2009.

La relevancia de la prevención también se ha puesto de manifiesto, con el papel que han desempeñado, a lo largo del tiempo, otros entes supervisores y reguladores como la Superintendencia del Sistema Financiero (SFF) y la de Valores.

En lo que respecta a la SSF, ya se mencionaron los casos de CREDISA, Finsepro/Insepro, Crediclub, FomiExport, etc. Sin embargo, un campo de la SSF de fecha 15 de julio de 2009, al recordar esos casos, llamaba la atención del público para no dejarse engañar por personas que ofrecían productos financieros que supuestamente redituaban ganancias muy superiores a las que se podían obtener en el mercado financiero organizado[289].

El esquema Ponzi parece que había vuelto a aparecer unos días después de que en Estados Unidos se condenaba a cadena perpetua al otrora prestigioso presidente de Nasdaq (Bernard Madoff), que cometió el mayor fraude financiero en la historia de ese país, por una cifra superior a los sesenta mil millones de dólares, utilizando el viejo truco de los rendimientos fabulosos a través de operaciones piramidales, embaucando incluso a personalidades del mundo hollywoodense.

En cuanto al papel de la Superintendencia de Valores, puede decirse que ha sido el menos cuestionado, aunque en su trayectoria sobresale el caso de la corredora de bolsa OBC, tanto porque las operaciones irregulares fueron detectadas de manera tardía, como por el hecho de que las mismas fueron vinculadas con funcionarios de un gobierno de ARENA. Extrañamente, el principal indiciado permaneció en los Estados Unidos bajo custodia de las autoridades migratorias, aunque ya fue extraditado a El Salvador después de permanecer recluido en una prisión de la Florida por varios años.

Problemas de naturaleza distinta parecen estar poniendo a prueba el papel de la Superintendencia de Pensiones. En este caso, el desafío de la entidad está dado fundamentalmente por la presión que ejerce sobre las AFP el propio gobierno, al obligarlas prácticamente a adquirir sus títulos de deuda. Esto no solo significa coartar la libertad que teóricamente tienen las administradoras para invertir los fondos previsionales de acuerdo con criterios financieros elementales (rentabilidad, liquidez y seguridad), sino también poner en riesgo las pensiones a medida que aumenta el riesgo país. No es un problema menor el "crowding out" originado en las operaciones gubernamentales, aunque el aspecto más relevante es la utilización de la figura del fideicomiso que cobró carta de ciudadanía cuando se lo empleó por primera vez para el financiamiento de deuda previsional.

Obviamente, el tema de la regulación y el control, adquieren en este caso igual relevancia que en otros segmentos del mercado financiero. Llamó poderosa-

289 Ídem. 15 de julio de 2009.

mente la atención las declaraciones del actual vicepresidente de la República, en sus primeras apariciones públicas, dejando entrever la posibilidad de que se opte por un esquema mixto, aunque existe el temor de que la medida se torne más radical y se revierta totalmente el sistema, como sucedió en la Argentina. Además, el ente rector debería impulsar reformas a la ley, más que todo, para lidiar con el problema ocasionado por los atrasos en el traslado de las cotizaciones que, por diferentes razones, incurren las empresas como agentes de retención.

Con todo, dentro de la debilidad que exhibe el marco institucional y regulatorio de los diferentes mercados, sin duda el que se lleva las palmas es el sector financiero. Además de ser el sector más señalado por la Defensoría del Consumidor, donde las comisiones y cobros sobre una diversidad de conceptos de dudosa legalidad, lo han hecho blanco de críticas hasta de los mismos empresarios de otras actividades económicas.

Indudablemente, la historia es más antigua en este sector. Los intereses de grupos empezaron a moverse, primero, con el saneamiento y la privatización de la banca y, después, con el amplio espacio que les abrió el BCR y la SSF. Sin embargo, la amplia discrecionalidad con que se ha movido el sector, quedó sellada con la aprobación de la Ley de Integración Monetaria, que dejó al BCR como simple espectador de lo que hacen o dejan de hacer los bancos comerciales. En este sentido, no hay forma de someterlos a una disciplina —particularmente hoy en día que son de propiedad extranjera— porque el BCR no tiene medios ni siquiera para entusiasmarlos a través de la función clásica de servir de prestamista de última instancia.

Por otro lado, se sabe que los bancos comerciales también son los principales emisores de tarjetas de crédito, segmento que, igualmente, se ha prestado a muchos abusos. Curiosamente, desde el año 2000, había un anteproyecto de ley en la Asamblea Legislativa para moderar esos excesos (para poner el problema de la usura en un lenguaje que no ofenda a los adoradores del mercado) que pasó durmiendo el sueño de los justos, hasta que fue aprobada el 5 de noviembre de 2009, pero bajo parámetros muy inferiores que los que recomendaban los proponentes.

El tema había cobrado vigencia y notoriedad a raíz de la crisis financiera y los problemas de mora en que han caído gran cantidad de tarjetahabientes, muchos de los cuales, según se dijo en su momento, habían perdido hasta sus viviendas para pagar sus deudas. La gravedad de este problema se puso en evidencia cuando en el programa conducido por Ernesto López en el canal 21, hasta el mismo presidente de la Comisión Financiera de la Asamblea y diputado de ARENA señaló que ya había llegado el momento de terminar con esas prácticas. Los señalamientos contra el señor diputado fueron unánimes ¿Por qué su partido no se había ocupado del tema cuando fue gobierno?[290].

290 Transmitido el 27 de julio de 2009

Aunque la regulación y la supervisión tienen su importancia bien definida para que los diferentes mercados funcionen con base en la competencia y las buenas prácticas empresariales, el tema, al menos en el país, sin duda está adquiriendo dimensiones insospechadas en lo atinente a la gestión económica.

Se sabe que El Salvador gozó por mucho tiempo de lo que se llama "grado de inversión", entre otras cosas, por la capacidad del gobierno de honrar su deuda soberana. Esta credencial se empezó a deteriorar a raíz de la precaria situación fiscal, que se reconoció aproximadamente un año antes de que concluyera el mandato del presidente Saca, pero que se complicó mucho más cuando recién iniciaba la gestión del presidente Funes. La clasificadora de riesgos Fitch, encendió la luz de alerta por las dificultades que empezaron a confrontar tres de los cuatro bancos más importantes del país (todos de capital extranjero), para obtener recursos en el exterior, a raíz del mismo escenario crítico que presentaban las finanzas públicas[291].

Durante la segunda semana de noviembre de 2009, el problema se volvió más preocupante cuando Moody's degradó a la peor categoría desde que le fue reconocido un grado de inversión envidiable, a finales de los noventa, por la forma en que había manejado su macroeconomía. Esto pasó en momentos en que las mismas penurias fiscales lo habían llevado a tratar de colocar US$800 millones en los mercados internacionales. A pesar de ello, la presidente del BCR declaró en un programa televisivo local (24/09/09) que la operación había sido todo un éxito.

Aunque esto último se aparta un tanto del tema en discusión, todo lo anteriormente planteado ayuda a ilustrar cómo el tema de la institucionalidad al servicio del mercado ha sido —y sigue siendo— cuestionado, no tanto por la estructura en que se sustenta, sino por las debilidades que exhibe al momento de aplicar la ley de manera pareja. Las presiones de los grupos afectados por decisiones, como las tomadas por la Defensoría del Consumidor y la Superintendencia de Competencia, no han podido, en aquellos casos más sonados, pasar el filtro de la Corte Suprema de Justicia.

Sobre estos casos, el Superintendente de Competencia nombrado por el presidente Funes informó que, de las 37 multas impuestas a diferentes agentes económicos (entre ellos Shell, Esso, Molsa y Harisa), solo 7 las habían pagado; el resto debía US$6.08 millones y podían seguir operando mientras la CSJ siguiera sin dar un juicio definitivo[292].

Las implicaciones que tienen las distorsiones que se dan en los distintos mercados —por no decir abusos— son enormes, en términos de costos de producción y de competitividad del país. No es incidental que los sectores productivos resientan cómo los costos de los servicios, ya sea los vinculados a la energía eléctrica, las co-

291 El Diario de Hoy, 25 de junio de 2009.
292 La Prensa Gráfica (16/VII/09)

municaciones o los bancarios, reducen de manera sensible la posibilidad de competir con alguna solvencia en los mercados internacionales y, aun, en el mercado local. Pero tampoco son despreciables los efectos que las prácticas abusivas tienen en la pérdida de bienestar, lo que, como podrá comprenderse, incide —y no precisamente de manera marginal— en las actitudes de los ciudadanos al momento de ejercer el sufragio.

C. La calidad institucional importa

Hablando de economía e institucionalidad, El Salvador de hoy es una mezcla de éxito en algunos casos y de mediocridad y fracasos en otros. En cualquier circunstancia, esto tiene mucho que ver con la fortaleza, solvencia y, en general, con la calidad de sus instituciones.

Este tema ha sido tratado extensamente a partir del estudio sobre las implicaciones que tiene el proceso político en el desarrollo económico y social, y viceversa. No obstante, a propósito del tema que nos ocupa, parecen relevantes las aproximaciones que hacen Kaufmann, Kraay y Soido-Lebaton (1999) sobre la gobernabilidad democrática y el desarrollo institucional. Ellos aluden a seis indicadores concretos:

1. **Voz y rendición de cuentas:** Mide el nivel en que los ciudadanos pueden elegir al gobierno y ejercer sus derechos políticos, libertades civiles y libertad de prensa.

2. **Estabilidad política y ausencia de violencia:** Mide la probabilidad de que el gobierno caiga por medios institucionales o violentos. (Caso de Honduras).

3. **Eficacia del gobierno:** Mide la calidad de los servicios públicos, la competencia y la independencia política de la función pública. (El caso de El Salvador en la actualidad).

4. **Carga regulatoria:** Mide la ausencia relativa de controles gubernamentales sobre los mercados de bienes, el sistema bancario y el comercio internacional.

5. **Estado de Derecho:** Mide la protección de las personas y la propiedad privada contra la violencia y el robo, sistema judicial independiente y eficaz, y exigibilidad contractual.

6. **Ausencia de corrupción pública y de abusos de poder para fines privados.**

Algunos de estos indicadores pueden ser tomados como referencia para poner en perspectiva los avances logrados por El Salvador en algunas áreas. A la inversa, en nuestro caso hay expresiones concretas de falencias institucional que, llevadas a un ámbito más analítico, bien podrían nutrir futuras aproximaciones para la codificación de estándares internacionales más interrelacionados, como pueden ser los referidos a los índices de competitividad, delincuencia y el proceso político como tal. Pero quedándonos con el "state of the arts" también podemos sacar valiosas lecciones para resaltar la naturaleza cambiante del ambiente en el que se mueven los negocios,

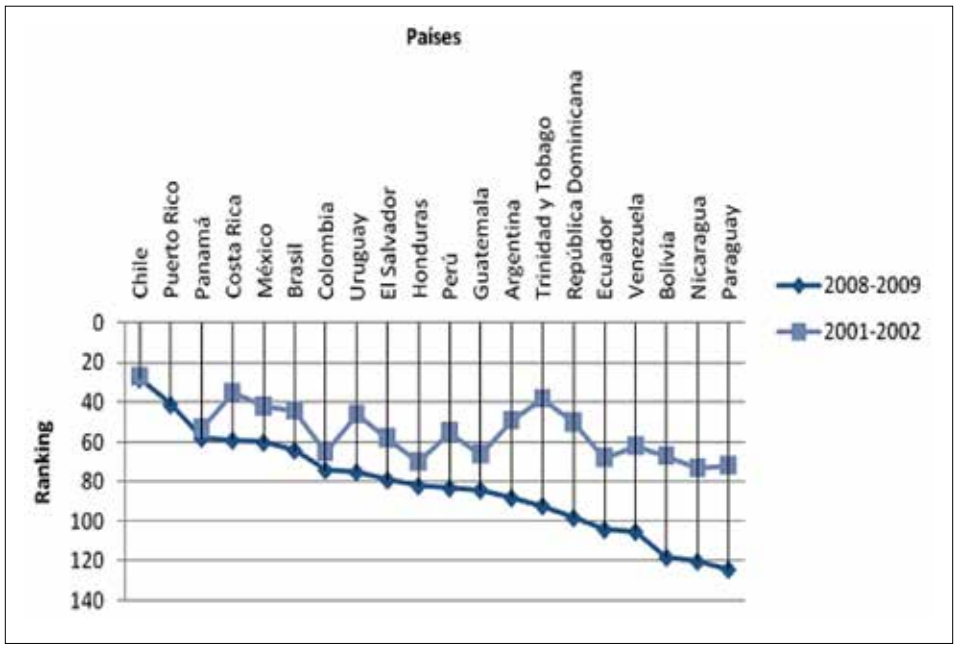
no solo frente al contexto interno, sino también en el internacional.

En efecto, en un conjunto de veinte países de América Latina, El Salvador aparecía en 2007-2008 en el lugar número seis entre los mejores calificados en cuanto a competitividad. En este plano, el país solo era superado por Chile, Puerto Rico, México, Panamá y Costa Rica. Aventajaba incluso a países grandes de la región, incluyendo Brasil, cuya economía se ubica en los primeros diez lugares a nivel mundial y es considerada como una de las más dinámicas, entre las emergentes.

Sin embargo, en la medición correspondiente a 2008-2009, había descendido a la posición novena, mientras Panamá y Costa Rica, que se ubicaban anteriormente en los lugares 4 y 5 respectivamente, habían mejorado en un escalón, en paralelo a un mejor posicionamiento de Colombia, Brasil y Uruguay; este último en la posición que anteriormente ocupó El Salvador.

El gráfico Nº 10 ilustra cómo después de que el país aparecía con una calificación de 60 en 2001-2002, se había degradado sensiblemente en el bienio 2008-2009, equiparándose casi al nivel de Honduras, que históricamente se ha ubicado en el medio.

Gráfico Nº 10
América Latina: Índice de Competitividad Global 2001-2002 y 2008-2009



Fuente: Foro Económico Mundial, 2009.

Nótese en cambio, cómo los países que han optado por esquemas económicos de corte populista, bajo gobiernos que restringen deliberadamente la iniciativa privada, como Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela, aparecen en los peores lugares en la región. Esto es una clara demostración de que la competitividad de las naciones se garantiza mejor, bajo regímenes políticos más liberales y sistemas económicos más abiertos. La relación entre la democracia y la economía, tendría en estos casos un probable vínculo, aunque esto último también sea motivo de controversia.

Comprender la importancia de este vínculo es importante, aunque la excesiva permisividad también ha llevado a caer en extremos. Como lo sostiene Botana (2004) "la ideología neoliberal se agotó, pero el legado que (heredamos) les hace sombra a los desafíos del pasado: crisis social explosiva, economía estancada, desarticulación del aparato estatal y aparición de variadas formas de barbarie". (Véase "La democracia en América Latina)

El Salvador de hoy participa de algunas —si no en todas— estas realidades. Con respecto al mismo punto, con mucha frecuencia hemos dicho que en El Salvador, algunos sectores confunden la libertad económica con la ley de la selva, o por lo menos con el mercantilismo más primitivo.

Si la atención se particulariza y se centra en los factores negativos que más dificultan los negocios (gráfico Nº 11), se puede constatar que en los tres más relevantes —que se relacionan en todo caso con la labor del Estado: hechos delictivos, ineficiencia de la burocracia estatal y corrupción—, El Salvador ha tenido una mejoría en el período 2008-2009, pues en conjunto alcanzan una ponderación de 45.8%, en comparación con 50.3% en 2007-2008.

Curiosamente, el factor que más ha favorecido esa mejoría, es la reducción de la incidencia de los "crímenes y robos" de 27.1% a 21%, mientras la inestabilidad política aumenta en 0.4%.

Cuando se pone la atención en el tema de la delincuencia —que según un estudio del PNUD[293] tiene un costo equivalente al 11% del PIB—, el clima desfavorable para hacer negocios se torna acuciante. Se estima que la planilla de agentes de seguridad privada supera la cantidad de elementos con que cuenta la Policía Nacional Civil. Esto constituye la señal más clara de que el fenómeno rebasa con creces la capacidad del Estado para garantizar la propiedad privada y el derecho de ejercer libremente el papel de empresario.

293 "¿Cuánto cuesta la violencia a El Salvador?". Cuadernos sobre Desarrollo Humano. No. 04.Abril 2005.

Gráfico Nº 11

El Salvador: Factores más problemáticos para hacer negocios, 2008-2009

Fuente: Foro Económico Mundial, 2009.

En este contexto, cobra más relevancia el lugar que ocupa el país a nivel latinoamericano por la incidencia delincuencial. No es casual que, con el nuevo gobierno, se haya tomado la decisión de apoyar a la PNC con un despliegue importante de elementos del ejército, algo a lo que el FMLN siempre se opuso, invocando el rol asignado a la Fuerza Armada en los Acuerdos de Paz.

La expansión del crimen organizado y hasta su infiltración en las instituciones del Estado, hace de toda esta situación un problema sumamente complejo, pues deteriora el clima de inversión, tanto nacional como extranjera. En la región, esta realidad contrasta con la panameña y costarricense, países que, en conjunto, "capturaron" el 75% de la inversión extranjera en el año 2008. En el caso de Panamá, estos recursos representaron más del 30% del PIB, mientras que en El Salvador y Guatemala, el coeficiente apenas llegó al 4%[294].

El fenómeno de la debilidad institucional adquiere un significado directo cuando se examinan las "ventajas competitivas notables" y aparecen con una baja ca-

294 Fuente: www.capitales.com. ICEFI. 18 mayo de 2009.

lificación el gasto de gobierno, la carga de la regulación y la transparencia (gráfico Nº 12). En estos tres aspectos concretos, el país exhibe marcadas falencias que inciden de manera determinante en el desempeño empresarial. Aunque el fenómeno es de dos vías, no debe pasarse por alto el tercer elemento, fuente primaria de la corrupción, que se refleja en el dudoso lugar de privilegio que ocupa el país en las mediciones de Transparencia Internacional (TI).

Esto último no es un tema menor. En la evaluación correspondiente al 2009, TI degradó al país en 17 escalones, colocándolo nuevamente entre aquellos donde los malos manejos de los recursos públicos, adquieren, virtualmente la categoría de institución. La creación de un capítulo en el país, ya dice mucho de este flagelo.

Algunos estudios realizados específicamente para el caso de El Salvador (Casals & Associates, Inc.) señalan la gravedad de este problema, aunque reconocen que no hay una buena y adecuada información sobre los costos económicos y sociales de la corrupción. Aun así, concluyen que, en muchos sentidos, la corrupción y la falta de transparencia explican en buena medida la pobreza en el país[295].

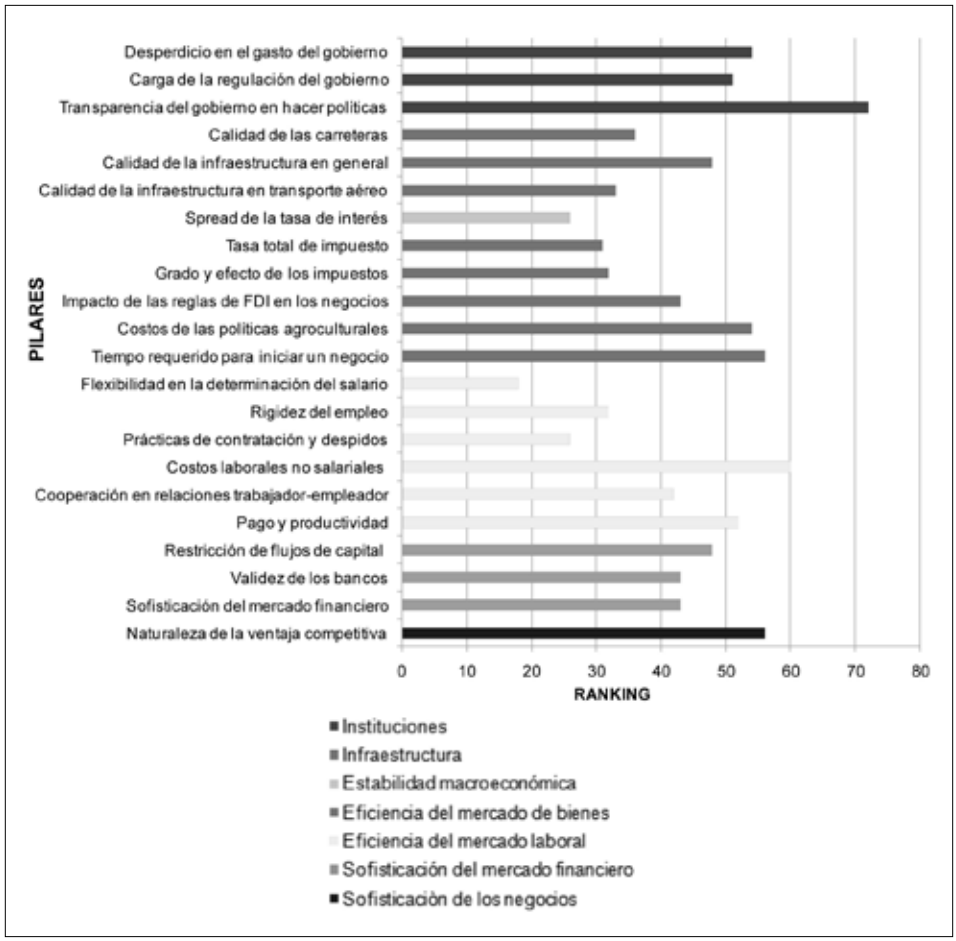
Este estudio se hace cargo del papel de las instituciones gubernamentales, especialmente la Corte de Cuentas, la Fiscalía General de la República y el Sistema Judicial en su conjunto, poniendo en tela de duda su eficacia (y nosotros pondríamos también el acento en su compromiso), para lidiar con este flagelo. Por otro lado, se reconoce el esfuerzo realizado en esa dirección con la aprobación, en el año 2000, de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP), que, por cierto, ha sido criticada por los empresarios debido a las trabas burocráticas que conlleva su aplicación, sin que se observe su eficacia para hacer más transparente la relación público-privada.

La mencionada investigación se refiere con especial énfasis al caso de la corrupción en la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), sin duda por las cifras involucradas y porque, en los hechos, es el único caso (sonado) en el que la Fiscalía ha tenido el éxito de llevar a los tribunales y encarcelar a los responsables. Sin embargo, el "criterio de oportunidad" que se le dio a uno de los indiciados para que las cosas llegaran a ese nivel de definición, ha sido cuestionado por el supuesto encubrimiento que ello supone para otros "peces gordos", cuyo delito permanece impune, por su peso en la política nacional.

Empero, otros casos de corrupción, tan o más importantes que el de ANDA, permanecen también en la impunidad. Solo basta recordar el del ISSS, el del Banco de Fomento Agropecuario y, el más reciente, el del Ministerio de Obras Públicas.

295 "An assesment of corruption in El Salvador". Americas'Accountability Anti-Corruption Project (USAID). 2005. Pág. 21.

Gráfico Nº 12
El Salvador: Ventajas competitivas notables



Fuente: Foro Económico Mundial, 2009.

Ante la generalización del fenómeno despertó muchas expectativas la creación, en el año 2006, del Tribunal de Ética Gubernamental, considerado como una respuesta del presidente Saca a su oferta de campaña, en el sentido de combatir sin cuartel la corrupción. No obstante, también existen versiones de que la iniciativa surgió de los Estados Unidos cuando se estaba negociando la Cuenta del Milenio; obviamente, con el propósito de mandar un mensaje de que los recursos deberían manejarse con transparencia.

No obstante, dicha entidad se vio sometida al escrutinio público, cuando no pudo, por razones de su misma ley, llevar hasta sus últimas consecuencias el sonado

caso de corrupción, o por lo menos de cuestionables manejos, en el Ministerio de Salud. El responsable de la cartera hasta se habría mofado de la capacidad de dicho tribunal para enjuiciarlo.

Tampoco es una simple decisión administrativa, la creación de la Subsecretaría de Transparencia durante la administración Funes, lo cual también se inscribe dentro de sus ofrecimientos de campaña de que durante su gobierno, ese flagelo será combatido con todo rigor. Ya veremos, si un presidente proveniente de un partido de izquierda puede con el monstruo, a sabiendas de que lo que menos tiene la corrupción, es de ideológica.

La iniciativa gestada en la sociedad civil para promover la aprobación de una Ley de Transparencia y Acceso a la Información, que también ha sido apoyada por el Programa de USAID para el Fortalecimiento de la Democracia, sin duda va en la misma dirección. Esta constituye una respuesta organizada que se hace cargo no solo de ese flagelo, sino también del derecho ciudadano a ejercer una contraloría social sobre el poder político.

A todos estos problemas (y desde luego a las iniciativas para enfrentarlos), se suma la frágil institucionalidad de cara a una la transición política inédita. En este plano, hay indicios de violaciones a la Carta Magna, lo cual constituiría, desde otro plano, una reedición de lo acontecido en la Administración Saca, con las figuras de los fideicomisos.

En efecto, los problemas suscitados con la elección de cinco magistrados de la Corte Suprema de Justicia (tres de ellos de la Sala de lo Constitucional), del Fiscal General y del Procurador General, demuestran de manera palmaria la crisis de institucionalidad, lo cual resulta más notorio, porque está vinculado al oportunismo político, con todas las implicaciones que ello tiene en el campo económico, la igualdad de oportunidades y la estabilidad en el campo social.

Obviamente, la actuación de los actores políticos y el comportamiento de los agentes económicos resultan cruciales para la gobernabilidad democrática y la construcción de un sistema económico robusto e incluyente. Sin embargo, en democracias en transición como la nuestra —muy permeables ante las tentaciones caudillistas—, con instituciones económicas muy vulnerables a los esquemas de privilegios, cualquier intento de ordenar el proceso político y lidiar con los problemas económicos con visión compartida, se traduce en una tarea formidable.

Si la debilidad institucional se origina en la superestructura, ¿qué sucede cuando las instituciones en que se fundamenta el mercado, o el sistema económico en general, son débiles? Si un buen desempeño económico tiene a la base un clima empresarial predecible, a partir de reglas y condiciones que deben ser tuteladas por el

Estado, resulta de la mayor importancia poner en perspectiva cómo las instituciones en que se asienta el sistema político, influyen en la forma de hacer negocios.

Se dice a menudo que el servicio más costoso es el que no se tiene. Sin duda esta aseveración popular tiene sentido, pero en una economía de mercado que funciona más o menos en concordancia con la teoría convencional, la soberanía del consumidor y la sana competencia, como principios rectores del mercado, no son asuntos triviales.

Y si ello es así, resulta incuestionable el papel del Estado para el funcionamiento óptimo del sistema económico. José Antonio Ocampo, ex secretario ejecutivo de la CEPAL, lo pone en los siguientes términos: "Las funciones básicas de las políticas públicas se relacionan, por una parte, con la responsabilidad del Estado para garantizar el buen funcionamiento de los mercados y, por otra, con la consistencia entre dicho funcionamiento y la cohesión social. Esto incluye la definición y suministro de los bienes de valor social"[296].

Lo dicho puede parecer odioso para los fundamentalistas de cualquier signo, porque implica reconocer las fallas intrínsecas del sistema de precios para llegar hasta los más vulnerables, pero también la cuestionable omnipresencia del Estado, cuando sus jerarcas se convierten en jueces odiosos de la conducta de las personas.

Ese fundamentalismo, llevado a su máxima expresión, estimula a reflexionar seriamente sobre cómo esta visión compromete temas como la equidad, la inclusión y, en general, el papel compensador y vigilante del Estado, para que los beneficios del progreso material lleguen —principalmente a través de las distintas avenidas que atraviesan el mercado— a los más pobres, dentro de un ejercicio supremo que haga de la libertad individual y el bien común, el referente obligado para el logro de la prosperidad.

El componente ético es el que está a la base de ese ideal, que siempre estuvo en la mente de los primeros economistas clásicos. Bajo esta perspectiva, puede decirse que ni el mismo Smith, con su visión sobre las virtudes de la "mano invisible", creyó ciegamente en la excelsitud del mercado. Él estaba claro que los monopolios y las prácticas impropias de los agentes económicos no encajaban en su concepción ética y moral de la economía. Lamentablemente, muchos lo interpretan mal.

En ese sentido, no deberíamos obviar las consecuencias que tienen en la pérdida del bienestar y en la consolidación de la democracia, las prácticas reñidas con la ética empresarial, principalmente cuando son toleradas y a veces hasta auspiciadas, desde las más altas esferas del poder político.

296 PNUD, "La democracia en América Latina". Buenos Aires, 2004

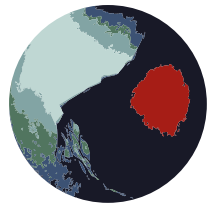
Discernir sobre estos aspectos y velar permanentemente porque la institucionalidad se consolide a partir de un andamiaje jurídico blindado contra el abuso del poder político y los esquemas de privilegios —que son como dos caras de la misma moneda— constituyen el punto donde la economía y la política se funden, para formar un todo orgánico, donde la libertad adquiere su verdadera dimensión y, a la vez, un sentido de proporcionalidad.

The Economist lo recoge en los siguientes términos: "El liberalismo económico tanto como el liberalismo político, ponen gran énfasis en los controles, pesos y contrapesos, para limitar el abuso del poder, concretamente, en la economía, donde la más potente fuerza del poder, es la competencia"[297].

Llevando el tema a otro plano, hay que coincidir en una cosa. La economía de mercado tiene muchas virtudes, pero tampoco es inmaculada. En este sentido, el sistema se vuelve vulnerable por los excesos que se cometen en su nombre.

Haciendo un símil con lo que decía Churchill acerca de la democracia, la economía de mercado, no es perfecta, pero es el menos malo de todos los modelos conocidos.

297 Survey: Capitalism and democracy. Anniversary reflections. Noviembre 2003



PARTE IV

Dinámica económica y desarrollo social

CAPÍTULO X

Evolución de la economía: Un proceso con altibajos

A. Una aproximación

El éxito económico no solo depende de la política gubernamental. La historia del desarrollo muestra la influencia recurrente de factores exógenos que tienen una cuota decisiva en el comportamiento económico en el corto plazo y, a veces, durante períodos prolongados. Empero, la eficacia de aquella con frecuencia se pone en duda, cuando los responsables de su conducción cargan mucho el acento en dichos factores, obviando la responsabilidad de sus propias acciones.

En todo caso, una característica esencial del comportamiento a largo plazo de cualquier economía, es su exposición a ciclos de expansión, estancamiento y contracción. Esto significa que, por regla general, el crecimiento no es lineal, especialmente en aquellas economías pequeñas y abiertas como la salvadoreña, que son muy sensibles a la influencia que ejerce el sector externo a través de alteración de las corrientes comerciales —vía precios y demanda— y de los flujos financieros.

El deterioro de los términos del intercambio, que es un fenómeno muy común en aquellos países pequeños cuyas exportaciones están concentradas en un reducido número de productos primarios y mercados; es para estos solo un dato. El impacto destructivo de los fenómenos naturales, a menudo también provoca efectos sensibles y prolongados en el crecimiento, como ha sido en el caso salvadoreño a lo largo de las últimas dos décadas. Con mayor razón, un "shock" de la magnitud que está provocando hoy en día la crisis financiera y económica mundial, puede resultar catastrófico.

Pero aun cuando la relevancia de esos elementos exógenos no puede ser ignorada, tampoco puede desvalorizarse la gestión del gobierno. Por ejemplo, hay suficiente evidencia empírica para señalar que, contrario a lo que ha ocurrido aquí cerca en Centroamérica, El Salvador no ha sido del todo exitoso en lidiar con aquellos elementos y más relevante aún, para implementar políticas de largo aliento que contribuyan a suavizar y sobre todo acortar la duración del ciclo. Además, el régimen

monetario vigente restringe de manera determinante el campo de actuación del gobierno en estos aspectos.

Al cierre del ciclo de gestión arenera, todos estos fenómenos habían tenido un impacto en el crecimiento sostenido, afectando desde luego las posibilidades de mejorar, como sería deseable, la calidad de vida de los salvadoreños. Sin desconocer los avances logrados en el ordenamiento de la economía y la recuperación extraordinaria observada durante la primera administración, el crecimiento económico a largo plazo ha estado entre las más rezagadas de América Latina, aunque el promedio de los últimos 18 años (3.9%) haya superado, según FUSADES, el registrado en el período (1950-2000)[298].

Es más, la experiencia aun en el ámbito centroamericano señala que El Salvador, una vez pasado el impulso inicial de la primera mitad de los años noventa, se quedó rezagado y, eventualmente, llegó a ocupar los últimos lugares en el contexto latinoamericano por el pobre desempeño de su economía.

El hecho que el país haya sido gobernado por un mismo partido durante las últimas dos décadas, no hizo la diferencia. Más bien, en retrospectiva, lo que queda claro es que el supuesto modelo de economía de mercado que sirvió de marco para la gestión económica de los sucesivos gobiernos, si bien tenía una base ideológica claramente definida, careció de coherencia técnica, lo que, en el extremo, fue definiendo un sistema donde los motores del crecimiento escasearon, mientras los intereses siempre omnipresentes de corto plazo se impusieron sobre los desafíos de la transformación económica y social.

En rigor la prédica de tanto mercado como sea posible y tanto Estado como sea necesario, nunca tuvo arraigo como guía para la construcción de un sistema económico que combinara la eficiencia con la equidad. Lo irónico en todo caso, es que la transformación económica tuvo su oportunidad en la apertura política y en la democratización progresiva, uno de sus mejores aliados. Sin embargo, la mezcla de intereses sectoriales, la partidización de la política económica y el cuestionable manejo de la política instrumental, donde los medios se confundieron con los fines, terminaron por ponerle un freno de manera prematura a las posibilidades que tenía al país para crecer de manera consistente por períodos prolongados, como lo registra su historia económica.

En ese marco, durante toda la gestión de ARENA, se pueden identificar tres fases en materia de crecimiento. La primera, que va de 1990 a 1995, se considera

298 N. del A. El crecimiento promedio reportado por la CEPAL en ese último período es de 3.5%. Si se considera el período 1960-1979 para que la referencia temporal sea más equilibrada con el período de 18 años considerados por FUSADES, lo cual implica excluir en ambos casos la llamada "década perdida", la expansión registrada llega al 5%. Series históricas de estadísticas económicas. 2009.

de recuperación y expansión; la segunda, comprendida de 1996 a 2004, de virtual estancamiento; y la tercera, de 2005 a 2009, de recuperación y nuevamente de retraimiento. Se puede afirmar, entonces, que solo la mitad del período en que ARENA estuvo en el poder, se observó un cierto dinamismo económico.

B. Recuperación y crecimiento

En este contexto, adquiere relevancia el rápido crecimiento observado durante el primer quinquenio de los noventa, con una tasa del 6.2% que ubicó a la economía nacional como la más dinámica de América Latina, después de la Chile (8.7%). Ese desempeño estuvo precedido de dos años de virtual reacomodo, después de un prolongado período de aletargamiento económico que compartió toda la región, pero que, en el caso de El Salvador, fue exacerbado por el conflicto interno.

Varios factores explican el dinamismo de la economía durante la primera administración de ARENA. Entre estos destaca el énfasis que desde el principio se puso en su ordenamiento mediante un Programa de Ajuste y Estabilización —que encontró en la recuperación gradual del MCCA, en el repunte del consumo que estuvo reprimido durante todo el conflicto, así como en la confianza que despertó en el sector empresarial la línea ideológica del nuevo gobierno— el escenario ideal para que desde el inicio se produjera un cambio de tendencia, en el marco de un modelo que privilegiaba el mercado. La solución del conflicto por la vía negociada constituiría años más tarde el ingrediente adicional que el país estaba requiriendo, para que el desempeño económico tuviera también en el campo político, un factor adicional a su favor.

Ese crecimiento, también tiene explicaciones más puntuales. Un elemento importante para explicar el repunte observado durante la primera mitad del decenio de 1990, es la reconstrucción después de la guerra civil. La reactivación económica de posguerra se vio beneficiada por una recuperación de la inversión, principalmente en bienes raíces, y un aumento de las exportaciones y del consumo final. Este, a su vez, se elevó con el auge de las remesas y una mayor oferta de crédito, pero también con el abaratamiento de las importaciones que resultó de la apreciación cambiaria y la liberalización de las importaciones.

Sin embargo, como era de esperarse, el incremento acelerado del consumo de bienes importados en un contexto de una recuperación muy lenta de las exportaciones, contribuyó al crecimiento sin precedente del déficit comercial. El aumento de la demanda doméstica favoreció a los sectores de no transables. En este sentido, se ha llegado a la conclusión de que El Salvador pasó de ser una economía agro exportadora a una de servicios (Segovia, 1998).

Melhado (1997), Acevedo (1999), Rivera Campos (2000) y Segovia (2005) coinciden en grandes líneas con este enfoque, lo mismo que la cúpula empresarial, FUSADES y organismos internacionales como el PNUD, BID, el FMI y el Banco Mundial, aunque, por supuesto, cada uno con sus propios matices[299]. Este último organismo (2004) señala que gracias a las reformas estructurales emprendidas en la década de los noventa "El Salvador ha logrado importantes beneficios en cuanto al crecimiento económico y reducción de la pobreza, desde el fin de la guerra civil en 1992"[300].

En similares términos se expresó la misma institución en otro estudio realizado dos años más tarde, aunque ya anticipaba la necesidad de impulsar un crecimiento más rápido para consolidar la paz y aliviar la pobreza. Estos objetivos estaban, a su vez, condicionados al incremento de la competitividad global y al inicio de una nueva etapa de desarrollo que se hiciera cargo de los sectores sociales y de una mejor distribución del ingreso[301].

En otras palabras, una de las instituciones de mayor gravitación en los procesos de reforma, le atribuía a la misma, una contribución importante —pero no el crédito total— en la recuperación económica del país. Más importante aún, señalaba los pasos que deberían darse para la consolidación del proceso.

El enfoque del Banco Mundial parecía bastante optimista pero, a la vez realista, teniendo en cuenta que los procesos raramente son lineales y que tardan en consolidarse —aun en un contexto internacional favorable— porque demandan un conjunto de condiciones que con frecuencia no se cumplen. Esto ocurre cuando los mismos gobiernos son muy sensibles a las presiones de grupos, las instituciones no se fortalecen o simplemente se cometen errores por acción u omisión. La experiencia salvadoreña puede dar fe de esto último, aunque tampoco puede ignorarse que la transición política que estaba viviendo el país también demandaba una fuerte dosis de economía política, más allá del manejo diario de la macroeconomía.

Al margen de esas consideraciones, puede aseverarse que los logros en materia de crecimiento sorprendieron a los mismos responsables de la gestión económica y a los organismos internacionales, al menos en dos sentidos: primero, el ajuste no fue recesivo, ya que por lo menos no se percibieron efectos negativos en el consumo

299 Acevedo, por ejemplo, habla del efecto "rebote" de la economía al emerger del conflicto, señalando incluso que su comportamiento en ese período no fue precisamente de despegue hacia el crecimiento sostenido, sino producto de una "burbuja" de crecimiento que se tornó insostenible con el tiempo (páginas 6 y 7). Rivera Campos, por su parte, si bien reconoce que la economía siguió creciendo rápidamente al inicio de la segunda administración y las principales variables estaban bajo relativo control, el objetivo de hacer de las exportaciones el eje del crecimiento se había alejado a medida que avanzaba la década, mientras el consumo doméstico se tornaba en un factor clave en el dinamismo de la economía, apoyado por la inversión extranjera. En ese contexto, un reporte de abril de 1993 del entonces asesor del BCR y posterior ministro de Hacienda ("¿What´s now?") concluye que las reformas llevadas a cabo hasta ese momento, no eran suficientes para "incitar" el desarrollo sostenible y que se tenían que tomar pronto las medidas complementarias que el mismo autor había identificado para que el país no cayera en imbalances macroeconómicos. (Páginas 23 y 24).

300 Banco Mundial, " Evaluación del gasto público". 2004

301 Banco Mundial. El Salvador: Meeting the challenge of globalization. 1996.

ni en el empleo; más bien, resultó todo lo contrario. En segundo término, la tasa de crecimiento promedio excedió con creces las metas que el propio gobierno incorporó en el Plan Económico y Social. Ello significa que, en ambos aspectos, se minimizó la capacidad de respuesta de la economía ante un estilo de gestión diferente y un escenario más positivo para los agentes económicos.

El éxito obtenido en los cinco primeros años completos de gestión, despertó inclusive curiosidad en la comunidad internacional. En un santiamén, El Salvador había despegado como el Ave Fénix, sin que pasara por una turbulencia social como ocurrió en muchos países de América Latina y aquí cerca, en Costa Rica, con el primer programa de ajuste estructural (PAE) implementado en la región (1982) con apoyo del Banco Mundial.

En relación con este último caso, debe reconocerse que El Salvador tampoco tuvo que enfrentarse a los grandes desequilibrios que acompañaron el retroceso económico. En Costa Rica, el tipo de cambio se multiplicó por casi ocho veces en menos de dos años, el déficit fiscal llegó a dos dígitos, las reservas internacionales del país se tornaron negativas, todo esto dentro de un progresivo deterioro económico y financiero gestado en la administración de Carazo Odio. En el caso salvadoreño, el desequilibrio externo y el desajuste fiscal se pudieron administrar sin pasar por una etapa recesiva, de modo que el nivel general de precios y la demanda agregada tendieron a volver por los cauces normales sin mayores traumatismos. Pero, obviamente, detrás de estos logros había actores muy importantes.

La mano prodigiosa debería estar en alguna parte y el éxito no era despreciable como para que sus artífices permanecieran en el anonimato. Los logros alcanzados fueron atribuidos a aquel grupo de personas cuyo trabajo, como algunos lo consideraron, había sido fundamental para que El Salvador diera un salto de calidad que lo colocaba en la misma antesala del mundo desarrollado. Alguien los bautizó con el sugestivo nombre del "Dream Team", en alusión a aquel equipo de baloncesto de los Estados Unidos que hizo historia en los Juegos Olímpicos de Barcelona, celebrados en 1992.

Ellos, por supuesto, no disimulaban el significado de ese reconocimiento. Algunos hasta estaban contaminados por "los perfumados" —como les decían a sus colegas en México bajo la administración de Salinas de Gortari— que también reclamaban grandes créditos por su propia reforma, pero cuyo conocimiento de la historia del desarrollo económico, probablemente también era limitado.

El "Dream Team" no podía quedarse dentro del país para reivindicar sus logros, aunque el objetivo de esparcirlos en el mundo exterior, probablemente, fue estimulado por terceros. Esto hizo de sus supuestos logros algo emblemático, aun cuando en los años subsiguientes tendrían que pasar por verdaderas pruebas de fuego[302].

302 El señor Alejando Sáenz, en un artículo publicado por el Mercurio de Chile y reproducido en un medio escrito del país, fue más allá, a partir de información vertida por el asesor del presidente del BCR, Valentín Carril, —que por cierto

Este grupo —supuesto artífice de la nueva economía— era huésped frecuente de los organismos internacionales radicados en Washington, donde explicaban y compartían con representantes de otros países los logros espectaculares de un país que recién había superado un largo conflicto armado mediante el diálogo y la negociación. Naturalmente, sus interlocutores avalaban los avances realizados y con frecuencia replicaban el mensaje, aunque fuera en forma dosificada.

Los empresarios del país se sumaban a quienes reconocían los méritos de la gestión económica —a sabiendas de que en definitiva eran ellos mismos los verdaderos artífices del cambio— reconociendo eso sí, el papel catalizador del gobierno, sin dejar de enfatizar que no había que dormirse en los laureles. Algunos analistas nos adheríamos a esta posición[303].

Al efecto, la ANEP, al hacer un balance de la gestión macroeconómica durante el período 1989-1994, señalaba, entre otros aspectos, lo siguiente:

"En el plano económico, sin duda, el logro más relevante de la administración del Presidente Cristiani, es haber puesto término a un período de crisis generalizada, que tenía amplias repercusiones en los aspectos sociales. Contrario a lo que se pensaba inicialmente, de que el programa de ajuste necesariamente iba a tener una connotación recesiva, se pudo avanzar en la eliminación de ciertos desequilibrios, logrando al mismo tiempo tasas de crecimiento positivas superiores al aumento de la población a partir de 1990, para alcanzar desde ese año hasta 1994, según las previsiones para este último, un promedio de 4.5% en términos reales"[304].

Al elaborar sobre los determinantes de la reactivación de la economía, los empresarios ya reconocían la importancia del flujo de recursos provenientes de las remesas familiares, que se utilizaban fundamentalmente para financiar una alta proporción de la demanda de consumo, principalmente de origen importado. Asimismo, le daban crédito a la capacidad de respuesta y adaptación rápida del sector productivo nacional, ante un cambio severo en la gestión macroeconómica. En especial, señalaban las exigencias a las que había sido sometida la industria, a través de una reducción drástica y rápida de aranceles a las importaciones.

El hecho que el aparato productivo se hubiera adaptado a las primeras acciones en términos de apertura de la economía y que fueran los mismos empresarios quienes se apresuraran a reconocerlo, sin duda ilustra la confianza que rodeó el clima

fue quien cometió la infidencia allá por octubre de 1994 de que el país iba a ser dolarizado— al calificar al país como "La nueva joya del pacífico". Véase Vidal, Juan Héctor: "¿Y dónde estaban los pipiles?". Sendas y Surcos. La Prensa Gráfica (24 de agosto de 1998).

303 Véase Vidal, Juan Héctor: "Washington: Soñemos pero con los pies en la tierra". La Prensa Gráfica, 7 de octubre de 1995.

304 ANEP, "Síntesis de la gestión económica 1989-2004". Unidad Empresarial marzo-abril 1994. Nótese que el crecimiento consignado por los empresarios es menor que el reportado en párrafo de arriba; la diferencia estriba en que la primera tasa está basada en datos preliminares.

de negocios durante la primera administración de ARENA y, desde luego, la enorme capacidad ociosa bajo la cual había operado el sector productivo durante el conflicto, fenómeno que, como ocurre a menudo, es muy sensible a cualquier mensaje que lleve confianza a los agentes económicos.

Pero, por otro lado, también reconocían que el crecimiento se había dado en el contexto de una estabilidad financiera que contrastaba con la situación que acompañó el lento crecimiento durante la década anterior. Los logros en este plano fueron valorados muy positivamente al destacar "la reducción en el crecimiento de los precios internos, la estabilidad cambiaria y el manejo prudente de las finanzas públicas". En general, tenían una opinión muy positiva del funcionamiento más libre del sistema de precios, aunque ya alertaban sobre la necesidad de velar por la sana competencia.

Contrastando con esa posición, los empresarios se quejaban de que no se había podido avanzar como se esperaba en "materia de apoyo al sector productivo", haciendo ver la ausencia de medidas deliberadas para propiciar la reconversión. A su juicio, esto los había obligado a un proceso rápido de reacomodo "aunque todavía no estuvieran del todo dilucidados los cauces que tomaría la concreción de acuerdos comerciales y de inversión con países de América Latina y del NAFTA".

Con respecto a la política comercial y la posición del país frente al sector externo, cuestionaban el hecho que no se hubiera logrado reducir el déficit comercial —que pasó de representar el 14.2% del PIB en 1990 a 16.4% en 1994— y al respecto señalaban:

"El no haber revertido las tendencias del sector externo, sin duda representa una de las tareas inconclusas del gobierno del presidente Cristiani […] Igualmente se esperaban acciones de mayor alcance en la reestructuración del sector público para hacerlo más eficiente y situarlo en el verdadero papel que tiene que jugar en una economía de mercado"[305].

En el primer caso, el mensaje era un tanto difuso, pero en el segundo, era más directo al señalar que el gobierno no había hecho su propia tarea, lo que estaba dificultando un desempeño más eficiente del sector productivo[306].

305 ANEP. Op. cit.

306 N. del A. En realidad, la brecha comercial tenía su explicación en la misma apertura y la gran demanda insatisfecha que se había acumulado durante el conflicto. Además, teniendo una fuente de financiamiento segura en las remesas familiares, este desequilibrio podía ser arrastrado sin mayores dificultades. Sin embargo, a nuestro juicio, lo que realmente preocupaba a los empresarios era que no se estaba logrando el objetivo central de hacer de las exportaciones el eje del crecimiento, como postulaba el modelo. Casi quince años después, todo este escenario se mantiene, excepto que el problema de la demanda insatisfecha en bienes esenciales se ha decantado en gran medida en favor de bienes prescindibles, con el agravante de que la forma en que las remesas financian el déficit ha afectado también la infraestructura productiva. El Informe sobre desarrollo humano 2007-2008 del PNUD confirma este aserto (Pág.141- 146).

Además, los agentes privados tenían otros motivos de preocupación. Así, al referirse al campo social, señalaban la existencia de grandes núcleos de población que no se habían beneficiado como hubiera sido deseable a partir del mayor crecimiento de la economía. Pero al mismo tiempo reconocían como un gran avance el incremento de las fuentes de empleo y el éxito que ya se había comenzado a observar en la reducción de la pobreza relativa y absoluta con la implementación de programas gubernamentales focalizados. La novedad de llevar servicios básicos a la comunidad a través de instituciones como el Fondo de Inversión Social, FIS (después FSDL para agregarle el componente de desarrollo local), que fue la primera iniciativa lanzada por el BID para contrarrestar las consecuencias del ajuste, también fue reputada como de mucho beneficio.

Empero, en el balance, los empresarios le dieron a la gestión de Cristiani una nota favorable, cuando concluyeron:

"Con todo, los logros en el plano económico y social, en nuestro concepto, están a la vista. Esto inclusive ha sido reconocido por la comunidad internacional, la cual ha valorado además el hecho de que esos avances se hayan logrado simultáneamente con la pacificación del país y con un progreso claro en la modernización de las instituciones políticas.

El rápido recuento que se ha hecho de la gestión del gobierno del Presidente Cristiani en el campo económico y social, sin duda pone de manifiesto el balance positivo de la misma. Este juicio en modo alguno significa postular que toda esa gestión gubernamental ha sido un éxito completo, pero, indudablemente, tampoco puede ignorarse que en el término de cinco años, El Salvador ha evolucionado hacia la modernización de su economía, en paralelo a una transformación de las instituciones políticas que hacen hoy en día más viable al país de lo que era en 1989"[307].

El enfoque positivo sobre el desempeño de la economía salvadoreña tenía sustento en hechos reales y comparables. En el cuadro Nº 35 puede constatarse la alta tasa de crecimiento lograda en ese período en comparación con el resto de la región, ubicando al país, como se ha dicho, en el segundo lugar, en tanto que en el extremo aparecía Haití y Cuba. El resto de países centroamericanos se ubicaban entre la novena posición (Guatemala) y la décimo séptima (Nicaragua).

Al poner en perspectiva el crecimiento de la economía en el largo plazo, hay que destacar el significado que tuvo la recuperación del ingreso por habitante en un período relativamente corto, recordando la erosión brutal que este había experimentado durante la década anterior. En 1995, la CEPAL situó ese indicador en US$1,108.5, sólo superado por Costa Rica (US$2,069.2) pero muy por encima del

307 ANEP, Ibíd, Pág. 58

Cuadro Nº 35
América Latina: Tasas de crecimiento promedio del PIB, 1991-1995

Ranking	País	Tasa
1	Chile	8.7
2	El Salvador	6.2
3	Argentina	5.8
4	Perú	5.7
5	Panamá	5.5
6	Costa Rica	5.5
7	Rep. Dominicana	5.3
8	Colombia	4.6
9	Guatemala	4.3
10	Bolivia	4.1

Ranking	País	Tasa
11	Uruguay	4.0
12	Paraguay	3.8
13	Honduras	3.6
14	Venezuela	3.5
15	Brasil	3.1
16	Ecuador	2.7
17	Nicaragua	1.8
18	México	1.6
19	Haití	-2.2
20	Cuba	-6.8

Fuente: CEPAL, 2008.

correspondiente al resto de países centroamericanos (Guatemala: US$891.8, Honduras: US$700.8 y Nicaragua: US$549.5)[308]. El caso salvadoreño resultaba más significativo, si se toma en cuenta que fue el país que más retroceso experimentó en este plano durante la llamada "década perdida".

Ligados directamente a esa situación, los indicadores de pobreza cambiaron de manera significativa. Aunque el gasto social del gobierno —como proporción del PIB— se mantuvo en niveles bajos (alrededor del 4% en promedio, comparado con un nivel superior al 17% en Costa Rica y un aproximado al 15% en Honduras), la pobreza se redujo de 59.7% en 1991 a 47.5% en 1995 y la extrema de 28.2% a 18.2% en el mismo período[309].

En lo que corresponde propiamente a la distribución del ingreso, aunque la experiencia indica la dificultad de obtener cambios significativos en el corto plazo, el rápido crecimiento del primer quinquenio debería haber influido en alguna medida en ese campo. Sin embargo, como una anticipación de lo que ha seguido ocurriendo en este aspecto, se puede decir que en los diez años transcurridos entre 1992 al 2002, el coeficiente de Gini sólo se había reducido de 0.55 a 0.54[310].

Esta leve alteración registrada en toda una década permite concluir que, desde el principio de la reforma, se mantuvo la tesis de las virtudes absolutas del mercado aun para enfrentar problemas que no pueden obviarse en un país como El Salvador, donde

308 CEPAL. Indicadores sociales básicos de la subregión Norte de América Latina y el Caribe. LC/MEX 1997.
309 PNUD. "Informe sobre desarrollo humano, El Salvador 2003". (Pág. 64)
310 Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (varios años).

la marginación y la exclusión, son ampliamente reconocidas por propios y extraños. Bajo estas circunstancias, el Estado no puede cruzarse de brazos esperando que el crecimiento se desparrame automáticamente hacia los sectores más vulnerables.

No obstante, el hecho que la inflación hubiera ido cediendo progresivamente —en este caso como resultado de políticas principalmente en el campo monetario, el incremento de la producción y la misma apertura comercial— es un signo de que el dinamismo de la economía corrió en paralelo con el mejoramiento de la situación social en general, en este caso, a través del mantenimiento del poder adquisitivo de los salarios y la protección del ingreso familiar. Estos se vieron asimismo favorecidos por un incremento en los niveles de empleo, la política salarial y las transferencias del sector productivo a la seguridad social.

En este plano, la política monetaria y crediticia jugó un papel muy importante, al conciliar el objetivo de la estabilidad con las demandas de financiamiento que planteaban los diferentes sectores. De hecho, el crédito al sector privado se expandió a una tasa media del 26.6% entre 1990 y 1994, que se aproximaba bastante a la registrada históricamente para que la economía creciera a tasas superiores al 5%.

La dinámica de la intermediación financiera se hizo patente con la notable expansión que registró el sector, que creció a un ritmo casi tres veces superior al de toda la economía. Sin embargo, ya en ese lapso se empezó a notar un desplazamiento del crédito desde los sectores productivos hacia los servicios, fenómeno que se acentuaría con los años como expresión de la transformación que estaba experimentado la estructura del PIB, en detrimento de los bienes reales.

Desde el punto de vista de la demanda agregada, el crecimiento fue jalonado por la inversión que pasó del 13.7% al 19.4% del PIB en el mismo período, reflejando una tasa acumulada casi del 80%. Frente a ello, el gasto en consumo creció en ese lapso un poco más del 28%, manteniendo su participación en el producto total cercana al 100%. En ambos casos, el componente privado resultó crucial, representando al final del período el 81.8% y el 90%, respectivamente. Como se verá más adelante, con el deterioro del crecimiento registrado en los años siguientes, el comportamiento de estas dos variables se invirtió totalmente.

En cuanto al crecimiento sectorial todos sus componentes todos se recuperaron —con diferencias solo de grado— respecto a la década anterior. No obstante, fue ostensible la pérdida de espacios de las actividades productivas más importantes en favor de los servicios. Este fenómeno ha sido destacado invariablemente por todos los estudios conocidos sobre el comportamiento de la economía durante la primera administración arenera, incluyendo las gremiales empresariales, centros de investiga-

ción, analistas independientes, los mismos organismos internacionales, FUSADES, FUNDE (1996), ANEP (1995), Ibisate (1996), Segovia, Acevedo, entre otros.

Nosotros mismos destacamos este cambio de estructura en un artículo especial que circuló profusamente, incluso a nivel internacional, donde igualmente anticipamos el inicio de la etapa de lento crecimiento. Este trabajo se reproduce en el recuadro Nº 9.

Recuadro Nº 9
LA ECONOMÍA VIRTUAL: TESIS E INTERROGANTES

Pienso que no debería haber ningún salvadoreño — al menos entre aquellos que se precian de ser objetivos e imparciales— que cometa la osadía de dudar que la situación económica del país, es mucho mejor que la que se tenía hasta 1988. Acepto y reconozco que seguramente la mejoría registrada en más de un quinquenio no se ha reflejado de manera significativa en los niveles de bienestar de todos y cada uno de salvadoreños, pero también creo que la mayoría estará de acuerdo en que la situación para aquellos menos favorecidos en la actualidad, sería realmente dramática si la economía no hubiera cambiado de rumbo a partir de 1989.

A mí tampoco me cabe la menor duda que la política económica ha jugado un papel de primer orden en la configuración de un nuevo escenario en el sistema sobre el cual incide. Sin embargo, considero que sería igualmente irresponsable de mi parte, atribuirle virtudes absolutas a esta, por cuanto ello significaría ignorar la presencia de otros elementos favorables, como la finalización del conflicto, el contexto internacional diferente, el empuje del sector productivo (empresarios y trabajadores) y, sobre todo, el estoicismo de los salvadoreños; no un estoicismo pasivo basado en aceptar las cosas como vienen, sino en un concepto que se asienta en una esperanza y en el deseo arraigado, de que la situación de las futuras generaciones, tiene y debe ser mucho mejor, que la nuestra.

Pero la mejor situación económica tiene asimismo mucho que ver con algo más pedestre. La economía también ha crecido, y se mantiene en algunos sectores en un ritmo de vida que no es consecuente con el equilibrio que tiene que guardarse entre el consumo presente y las necesidades de ahorro del país, gracias a las remesas familiares. Los economistas honestos y más o menos informados, probablemente hasta aceptarían que con los cuantiosos recursos que proveen las remesas, se ha hecho innecesario someter a la economía a un verdadero proceso de ajuste,

lo cual aparentemente ha pasado desapercibido, aun cuando explica, desde mi punto de vista, la situación por la que se atraviesa en estos momentos.

Si ello es así, no nos deberían extrañar los signos de desaceleramiento que muestra la economía en la actualidad. De consiguiente, la explicación del fenómeno debería buscarse quizá no tanto en elementos coyunturales, como el aumento del IVA y las tarifas a los servicios públicos, el invierno copioso, o en la pérdida, ojalá temporalmente, de la equiparación a los beneficios de acceso que goza México para sus exportaciones en el marco del tratado de libre comercio que ha suscrito con Estados Unidos y Canadá. Al menos los primeros factores pueden explicar el cambio de la tendencia en los precios internos, pero no el comportamiento global de la economía, que más bien parece estar respondiendo a la existencia de problemas estructurales no resueltos.

Esta tesis la hemos venido sosteniendo desde hace varios años; de hecho, casi desde que comenzó a perfilarse la actual estructura del Producto Interno Bruto, dentro de la cual, como es generalmente aceptado, los sectores dinámicos son la construcción, el comercio y los servicios financieros, perteneciendo los primeros dos, a las actividades típicamente consideradas dentro de los "no transables", o sea que no son objeto de comercio internacional. Partiendo del hecho que el mismo tamaño de estos sectores no permite operar a gran escala, que generan poco valor agregado, que no tienen un mercado ilimitado porque se financian directa o indirectamente con los recursos que procuran las remesas, también hemos venido manteniendo la tesis de que el sistema económico como un todo descansa sobre bases muy frágiles y que por lo mismo no es sostenible el crecimiento observado en los últimos años, a menos que haya un cambio en la política económica para viabilizar la reactivación firme y el dinamismo prolongado en sectores que como la industria y la agricultura, sí funcionan a base de una mayor movilización de recursos domésticos y atienden tanto la demanda interna como la externa.

Bajo esta perspectiva, volvemos a insistir en esta oportunidad que en nuestro criterio personal —aunque preferiríamos estar equivocados — se está llegando al punto, si no hemos llegado ya, en que han tendido a agotarse las fuerzas impulsoras iniciales del crecimiento, tanto las que hacen directamente a la acción productiva como tal, como a las de carácter psicológico que inciden particularmente en las decisiones de inversión de los empresarios. Todavía más preocupante sería, si estuviéramos en presencia de una combinación de ambos factores.

Lo anterior en modo alguno significa que nos sintamos pesimistas acerca de lo que con sobrada razón preocupa a muchos sectores. Todo lo contrario, personalmente jamás hemos abrigado dudas de que la economía del país puede crecer

a tasas altas durante un período prolongado, siempre que se aplique la política económica adecuada en el momento oportuno y, sobre todo, se la formule e implemente con la flexibilidad que demandan las circunstancias y los hechos, principalmente aquellos asociados con la falta de congruencia entre las premisas fundamentales y los resultados que se esperaban.

Me explico con un ejemplo que considero ilustra con propiedad el gran espacio que existe entre la teoría y la práctica. Detrás de la idea de reducir rápidamente los aranceles, estaba la tesis de que removiendo el proteccionismo que se había erigido con el modelo de sustitución de importaciones, en una forma casi espontánea se produciría una reasignación de recursos hacia las actividades productivas más rentables, por el impacto que ocasionaría la mayor competencia internacional. Como resultado lógico, se abaratarían los productos objeto de comercio internacional, se fortalecería la base productiva orientada a los mercados externos y, consiguientemente, el crecimiento estaría en el futuro ligado cada vez más, a la dinámica de las exportaciones, antes que a un mercado protegido y a una industria ineficiente, como la desarrollada, sostenía la teoría, en el marco de la integración regional.

Hoy en día, tampoco nadie se atrevería a cuestionar que la protección a las actividades industriales, por ejemplo, era excesiva, aunque también hay que reconocer que la misma era producto de las teorías económicas que prevalecieron en los años que siguieron a la finalización de lo Segunda Guerra Mundial y que se prolongaron hasta que ocurrió la más reciente crisis económica internacional hacia finales de los años setenta.

Sin embargo, el hecho objetivo es que las exportaciones no han respondido como se esperaba y que contrario a lo que también sostenía la teoría —y que infortunadamente algunos todavía se niegan a aceptar contra toda evidencia — es que han sido las actividades que atienden el mercado interno las que han estado manteniendo el dinamismo de la economía, con el agravante de que el ingrediente que les ha estado insuflando fuerzas (las remesas), se está tornando cada vez más insuficiente para hacer frente a una brecha comercial que se hace con el tiempo, más amplia y difícil de sostener.

Según ha trascendido, ya para el tercer trimestre del año en curso, la balanza en cuenta corriente, que solo esporádicamente ha sido deficitaria desde que se llevan registros más o menos confiables de las transacciones con el exterior, mostró un saldo negativo. Esto no indica otra cosa que ni con las remesas podemos hacer frente a la dinámica que ha adquirido el consumo importado de bienes y servicios.

En estas circunstancias, habría que estudiar a fondo qué es lo que está dificultando incrementar las exportaciones y la sustitución eficiente de las importaciones, ya que la práctica no encaja con la lógica del modelo. Al plantear esta necesidad, no compartimos el criterio de que el país puede seguir manteniendo indefinidamente una creciente brecha comercial mientras se cuente con un flujo de recursos asociados con las remesas, particularmente si las importaciones no están ligadas al proceso productivo. En determinado momento el déficit puede llegar a tal magnitud, que solo podría ser enfrentado con el uso de reservas, a través de la alteración drástica del tipo de cambio o mayor endeudamiento oficial con el exterior, ya que no creemos que esté en la mente de las autoridades económicas, volver a las prácticas odiosas de los tipos de cambios múltiples y de las restricciones no arancelarias a las importaciones.

Es en este punto en donde entra en escena la conveniencia de diseñar políticas y planes indicativos de carácter sectorial, de los cuales se ha carecido también por la creencia de que el mercado —a sabiendas de que está todavía preñado de distorsiones— asignaría eficientemente los recursos. Esta opción, aunque parezca que contradice la política que sirve de marco a la economía de mercado, quizá es la única que permitiría efectivamente vincular de nuevo el circuito financiero con el circuito real de la economía interna, para lo cual se requiere, además de políticas y planes ad-hoc, acciones deliberadas para que la intermediación financiera deje márgenes razonables de recursos con fines productivos, sin que ello implique esquemas de subsidios o conlleve erosionar la rentabilidad de las instituciones crediticias.

Aceptado lo anterior, también habría que preguntarse si el país puede crecer sin un genuino ahorro nacional. Las estadísticas sobre demanda y oferta globales indican que en los últimos años, el sistema económico no ha estado generando ningún ahorro, pues el consumo agregado, en el mejor de los casos, ha sido equivalente al ingreso nacional. De esa cuenta, la poca inversión que se ha estado realizando se ha financiado con recursos del exterior, que se identifican fundamentalmente con el déficit de la balanza comercial que, a su vez, se financia con los recursos provenientes de las remesas. Aun el ahorro externo ligado a préstamos oficiales e inversión directa, ha sido insignificante ante las magnitudes que ha llegado a adquirir el otro componente antes mencionado.

La conclusión obvia que surge cuando se analiza la tendencia de los grandes agregados económicos, es que ya se impone una reflexión seria sobre la efectividad de la política económica instrumental. No es conveniente tomar como un hecho coyuntural la desaceleración que ha mostrado la economía, ni atribuirle solo a la variable financiera la responsabilidad del fenómeno de los precios internos. Por

lo demás, pienso que la situación puede mejorar significativamente en un plazo relativamente corto, solo que hay que replantear, en mi criterio, la conceptualización de dicha política, sin ignorar los retos que impone la globalización en términos de apertura, ni tampoco las especificidades de nuestro aparato productivo.

Fuente: Vidal, Juan Héctor, en Revista Unidad Empresarial, Volumen No.36, Noviembre-diciembre 1995, ANEP.

El fenómeno de la tercerización es obviamente producto del comportamiento natural de las economías conforme se modernizan y se abren al exterior. Pero en el caso salvadoreño, hay coincidencias entre analistas sobre la existencia de algunos factores adicionales que explican su presencia.

Desde el principio, la consigna fue importar, sabiendo que el gasto en el exterior se cubría automáticamente con las remesas, llevando a un extremo la teoría de las ventajas comparativas a despecho del papel crucial que, por ejemplo, jugaba en nuestro caso la vitalidad del sector agropecuario en el mantenimiento del equilibrio social.

En ese contexto, el sector primario, que todavía contribuyó en 1990 con el 17.5% a la determinación del PIB, disminuyó su participación al 10% hacia 1994. El sector industrial, que fue uno de los más dinámicos con una tasa acumulada de crecimiento del 23% en el mismo lapso, bajó su contribución al PIB al 21%. Por su parte, los servicios reportaron una tasa de crecimiento de 21%, con una participación promedio de 55.8% en el producto durante el mismo período[311].

El cuadro Nº 36 muestra el comportamiento de las principales variables económicas durante el período 1990-1994.

Estos rasgos generales de la economía permiten concluir que si bien el crecimiento registrado durante el primer quinquenio de los noventa fue notable e incluso descolló en el contexto latinoamericano, fue muy sui géneris, comenzando porque no estuvo ligado a un sector exportador fuerte como se suponía y no se sustentó en todo el potencial que tenía el país para conformar una estructura productiva más integrada, generadora de mayor valor agregado y mejores empleos. Esto, desde luego, suponía una estrategia de fomento de la producción orientada a desarrollar nuevas actividades y, sobre todo, reconstruir de manera más eficaz el tejido productivo destruido durante el conflicto.

311 Estas cifras y las anteriores se derivan de la información estadística contenida en el Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador, 2007-2008, del PNUD.

Cuadro Nº 36
Evolución de variables claves en la administración Cristiani 1990-1994

Año	Crecimiento PIB	Inflación	Déficit Comercial % PIB	Déficit Fiscal % PIB
1990	4.8%	19.3%	14.2%	0.4%
1991	3.6%	9.8%	14.9%	2.8%
1992	7.5%	19.2%	17.8%	4.6%
1993	7.4%	12.1%	16.1%	1.6%
1994	6.1%	8.9%	16.4%	0.6%

Fuente: BCR y Ministerio de Hacienda.

C. Cambio de tendencia

1) Desaceleración y desencuentro

El dinamismo del PIB registrado durante la primera administración arenera y parte de la segunda, sufrió un corte abrupto en 1996. Este quiebre es algo que todavía sorprende por su naturaleza súbita, por su dimensión y por sus efectos prolongados, sobre lo cual no hay una interpretación unívoca.

Sin embargo, no resulta oficioso recordar que los primeros indicios de que algo no estaba funcionando del todo bien fueron detectados dos años antes, a través de eventos muy focalizados que, guardando las proporciones y expresiones originales, tienen un símil con la crisis inmobiliaria que empezó a gestarse en Estados Unidos en 2007.

Un estudio de FUSADES (1994) ya llamaba la atención sobre los efectos negativos que estaba teniendo en la actividad económica la especulación en el mercado de vivienda y las dificultades de comercializar unidades nuevas, dando al traste con las expectativas anteriores de que el mercado inmobiliario sería uno de los más favorecidos y, a la vez, motor de la expansión registrada a partir de 1990.

En el caso concreto del sector de la construcción, este hallazgo fue sólo el comienzo de un problema en ciernes que se agudizaría en los siguientes años y que cobraría visos de suma gravedad en un segmento del aparato productivo que, ciertamente tiene una baja participación directa en la determinación del PIB, pero que irradia efectos multiplicadores muy importantes —hacia atrás y hacia adelante— aparte de ser un generador masivo de empleo, aunque sea poco calificado[312].

312 N. del A. Este problema se agudizó en los años subsiguientes, al punto que en los primeros meses de 1997 CASALCO detectó un creciente inventario de viviendas de interés social terminadas y en proceso de construcción que inicialmente se fijó por sobre las 27 mil unidades, fenómeno que se acentuó con el paso de tiempo. Esto obligó, en el año 1999, al lanzamiento de un plan especial de financiamiento, en el que participaron el Fondo Social para la Vivienda, la Asociación Bancaria Salvadoreña y la Cámara Salvadoreña de la Industria de la Construcción, para

Avanzada la segunda mitad del mismo año 2004, empezó a notarse un ambiente de creciente preocupación en todo el sector privado organizado. Independientemente del balance positivo que había hecho la ANEP sobre la gestión económica de la administración anterior, también hay que recordar sus inquietudes acerca del futuro, así como su disposición a seguir apoyando la reforma para prevenir un retroceso en el camino ya transitado. Consecuentemente, al tiempo que consideraban que la agenda estaba inconclusa, los empresarios descartaban la adopción de medidas extremas que alteraran el clima de negocios que había prevalecido en los años previos.

De pronto, una desagradable noticia vino a romper esa forma de balance y se abrió la caja de Pandora. A partir de una infidencia de un asesor del presidente del BCR, un joven economista dio a conocer la supuesta intención del gobierno de dolarizar la economía, adoptar el arancel cero y subir en cuatro puntos el IVA, dentro de un "paquete" más amplio, concebido bajo el supuesto que garantizaría el crecimiento sostenido y una mejor inserción en el mercado global. La reacción de los empresarios no fue para menos.

Me consta que, por lo menos en la ANEP, no se procesaba la idea de ese tipo de decisiones. Aunque la empresa privada seguía reconociendo la necesidad de tomar medidas para prevenir un deterioro de la economía, no había contemplado la de hacer de cambios drásticos en la política económica. En el fondo había otra razón para su incomodidad. A la membresía de la cúpula empresarial no solo le preocupaba el impacto que eventualmente podían tener las medidas, sino también la "forma inconsulta" con que aparentemente se iban a tomar las mismas[313].

La presunción de que el problema económico podría agudizarse, especialmente si las medidas se materializaban (o tan siquiera seguían distrayendo su atención) llevó a los empresarios a formular un primer planteamiento dirigido directamente al presidente de la República, con fecha 29 de diciembre de 1994. Ese planteamiento comenzaba así:

---

facilitar el acceso al crédito hipotecario a familias de bajos recursos. Este programa resultó efectivo a juzgar por el incremento que se registró en el número de créditos otorgados por el FSV en el trienio 2000-2002 en comparación con el concedido en los tres años anteriores.

313 N. del A. Supuestamente de esto sólo se enteró el mismo Presidente en el Salón Diplomático del Aeropuerto de Managua, cuando regresaba al país después de asistir a la Cumbre del Medio Ambiente realizada en Montelimar, Nicaragua. En esa ocasión, el canciller de la república, Ramón González Giner, le entregó una fotocopia de la primera página de El Diario de Hoy, donde el periódico se hacía cargo de las indagaciones del mencionado joven economista, hoy ampliamente reconocido, Luis Membreño. De esto fui testigo presencial. Incluso el mandatario, en un tono de "yo no fui" me preguntó que si yo o la ANEP sabíamos algo sobre el particular (aclarando que en mi condición de director ejecutivo acompañaba al presidente de la cúpula empresarial en representación del sector privado organizado en ese evento), le contesté negativamente, pero le insinué que seguramente el Presidente del BCR lo podía poner al tanto. En cuanto a la reacción de los empresarios sobre la "forma inconsulta" de las medidas, personalmente lo interpreto como una actitud natural ante la relación de confianza que se había desarrollado desde la administración anterior; otros podrán aducir que los privados todavía conservaban prácticas anteriores, donde los gobiernos sometían a su escrutinio previo hasta la última de sus decisiones.

"Lo que expresamos a continuación, es producto de una primera reflexión sobre ciertos temas que consideramos ameritan de parte del gobierno mayor estudio, a fin de sopesar, con la debida profundidad, las decisiones que se vayan a tomar, a sabiendas de que ellas pueden tener implicaciones que rebasan los aspectos estrictamente técnicos y económicos.

"En primer lugar, reiteramos que apoyaremos todo esfuerzo que realice el gobierno para consolidar el modelo de economía de mercado y, más aún, si las medidas adoptadas garantizan mayores tasas de crecimiento sostenibles en el tiempo y amplían la base de participación en los costos y beneficios del proceso".

Al reiterar su apoyo a la política de apertura de la economía para "su inserción eficiente" en el nuevo orden económico mundial, manifestaban que la política arancelaria no debería manejarse unilateralmente, sino más bien de manera coordinada y concertada con el resto de Centroamérica. Al respecto enfatizaban:

"Dentro del necesario equilibrio que tiene que guardarse entre la apertura comercial y el apoyo que tiene que darse a la actividad productiva interna para contrarrestar debilidades institucionales, deficiencias en los servicios de apoyo y otras falencias que impiden elevar los niveles de productividad, consideramos indispensable operar la política económica dentro de parámetros de estricta sincronía (con la del resto de países del área) a sabiendas del carácter secuencial que deben tener algunas medidas".

Por otro lado, señalaban la necesidad de adoptar políticas sectoriales, reiterando en este sentido las exigencias que ya habían hecho explícitas casi desde el inicio de la administración Cristiani. Igual relevancia le daban al tema de la privatización en sectores estratégicos como la energía, las comunicaciones, los puertos y aeropuertos, dentro de un proceso "transparente y ampliamente participativo, a fin de que la eficiencia buscada corra en paralelo a una mayor disponibilidad de los servicios, a precios que contribuyan a elevar la competitividad del país en su conjunto". Obviamente, en este caso, se estaban refiriendo al imperativo de privatizar en competencia.

La privatización, a la vez, la ligaban a la necesidad de impulsar una ambiciosa reforma al interior del sector público, no solo para garantizar mayores niveles de eficiencia, sino además para liberar recursos escasos que permitan atender "con mayor propiedad las necesidades que se presentan en los sectores sociales".

El año 1995, se inició así en un ambiente enrarecido, donde se mezclaban posiciones y expectativas sobre lo que efectivamente iba a decidir el gobierno para profundizar la reforma. Empero, en la cúpula empresarial —a pesar de que seguían confiando en el presidente Calderón Sol— se tomó la decisión de no bajar la guardia, por la actitud que mantenían los que supuestamente estaban detrás de todo.

El protagonismo del sector privado organizado tuvo, a partir de entonces, un rasgo que no se había observado en los años previos. De hecho, se tornaron más beligerantes pero a la vez más propositivos, sabiendo que cualquier paso en falso podía tener consecuencias no solo económicas, sino también políticas y sociales. El quid estaba en qué tipo de medidas se requerían para consolidar las bases del crecimiento, manteniendo una relación armoniosa con el gobierno y, al mismo tiempo, haciendo partícipe a la sociedad de lo que estaba en juego. Así, los planteamientos del sector empresarial al gobierno pasaron de lo privado a lo público.

En este marco, se diseñó un plan de comunicaciones que era permanentemente alimentado por las decisiones que se tomaban tanto en el Comité Ejecutivo como en la junta directiva de la máxima dirigencia empresarial del país. De esta manera, el país pudo mantenerse informado sobre el desarrollo de los acontecimientos, teniendo como referente las diferencias de enfoque entre el gobierno y el sector privado sobre una problemática cuyo desenlace todavía proyecta su secuela sobre la realidad económica que vive actualmente el país.

El primer pronunciamiento público (19 de enero de 1995), que sería solo el punto de partida para encuadrar la posición que se mantuvo virtualmente inalterada durante todo el primer semestre del mismo año, destacaba —entre otros aspectos— lo siguiente:

"La Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) ha apoyado sin reservas la política económica que se ha venido implementando en el país desde mediados de 1989. Este apoyo se ha dado a pesar de los costos que ha implicado para el sector productivo, pero se ha sustentado en la convicción de que tienen que transformarse las estructuras como medio para lograr un desarrollo económico sostenible, que a su vez sea el soporte del progreso social y la consolidación de la democracia.

"Fiel al compromiso que el sector empresarial ha adquirido ante estos grandes objetivos nacionales, la ANEP ha estudiado y analizado con detenimiento y responsabilidad, lo que se conoce de las medidas que está considerando implementar el gobierno, para supuestamente darle continuidad al crecimiento económico en el marco de la globalización de la economía".

En ese marco, se plantearon varios temas que se pueden resumir de la siguiente manera:

- Respecto a la reducción sensible de los aranceles a las importaciones, se alertaba sobre los riesgos que suponía en sectores críticos como el agropecuario, el industrial y en el empleo, enfatizando la necesidad de que la política arancelaria se

coordinara con los demás países de la región, no solo para preservar los compromisos adquiridos, sino también para contar con un mecanismo de negociación ante terceros países con los cuales se suscribieran acuerdos comerciales.

- Se proponía hacer un mayor esfuerzo para atender las necesidades fiscales inmediatas antes que incrementar el Impuesto al Valor Agregado. En este mismo orden de ideas, los empresarios consideraban que el déficit fiscal se podía reducir a través de un ataque frontal a toda expresión de defraudación tributaria y la decisión política de reducir el tamaño de la administración pública, eliminando instituciones y programas innecesarios y desterrando la práctica de utilizar el argumento del empleo como excusa para la acción partidaria del gobierno.

- En lo que se refiere a los requerimientos financieros que implicaba el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, se recomendaba optar, si fuera necesario, por el crédito público —preferentemente internacional— antes que recurrir a nuevas medidas impositivas que pudieran causar un grave perjuicio al sector productivo, al empleo y al ingreso, especialmente de los asalariados.

- En el campo de la producción, se señalaba que antes de adoptar cualquier medida que desprotegiera la producción nacional, el gobierno debería iniciar con paso firme la privatización de los servicios de apoyo, retomando básicamente el mismo ámbito de acción sugerido en la carta dirigida al presidente de la República, a finales de diciembre.

- En los aspectos financieros e institucionales, se recomendaban acciones conducentes a la captación y orientación de las remesas familiares, al desarrollo de la producción y capitalización de la economía, así como para la modernización de la infraestructura. Igualmente, se retomaba con énfasis renovado, la necesidad de incentivar la reactivación del sector agropecuario y la reconversión del sector industrial.

Ese primer planteamiento "público" —hay que enfatizar esto— cerraba con un mensaje que, con el tiempo, se volvería casi premonitorio cuando señalaba que: " La ANEP considera que al margen de las connotaciones económicas de las medidas, el gobierno debe ponderar la oportunidad de las mismas, para no poner en peligro la estabilidad social y el proceso político".

Una interpretación elemental de esa posición permite inferir que los empresarios mantenían la esperanza de un margen para negociar, porque en su lógica, no había razones que justificaran las medidas extremas que supuestamente se proponía adoptar un gobierno, que favorecieran el desempeño de la empresa privada y el país en general. Más bien, todo indicaba que la situación era manejable, principalmente, en aquellas áreas donde precisamente el gobierno pretendía actuar más drásticamente.

En el caso del sector externo, hay que decir que si bien, por ejemplo, las exportaciones no estaban respondiendo conforme al modelo, tampoco se había caído en eso que en balanza de pagos se llama desequilibrio fundamental. El desajuste en la balanza comercial se cubría ya por esa época —en alrededor de los dos tercios— con las transferencias asociadas a las remesas familiares y, en general, podía decirse que el país no tenía dificultades para importar en cuenta corriente.

Aún más, a finales de 1995 el país contaba —de acuerdo con cifras del Consejo Monetario Centroamericano— con un nivel de reservas internacionales netas en poder del BCR de US$1,100 millones aproximadamente. Esto equivalía a casi cinco meses de importaciones, con lo cual se superaba con creces los estándares establecidos por el Fondo Monetario Internacional.

Las exigencias de financiamiento de los compromisos derivados de los Acuerdos de Paz, sin duda, le ponían presión a las finanzas públicas, pero la misma recuperación de la economía había creado las condiciones para un fortalecimiento progresivo de estas. Los ingresos corrientes del gobierno central se habían casi duplicado en el período 1990-1994 (98.8%), aunque solo en el bienio 1994-96 los gastos totales crecieron en igual proporción. Aun así, las cuentas del SPNF registraron desde 1993 hasta 1995 un ahorro corriente en aumento, llegando a representar en este último año el 3.2% del PIB (PNUD, Informe de Desarrollo Humano, 2008).

El argumento oficial para aumentar el IVA, podía justificarse como una necesidad para fortalecer la capacidad del gobierno de atender los compromisos derivados de los Acuerdos de Paz. Sin embargo, tampoco se podía descartar que el incremento que se especulaba inicialmente (del 10% al 15%) estuviera vinculado con la caída que se esperaba en las recaudaciones aduaneras por la reducción arancelaria o, peor aún, con la idea peregrina de imponer una tarifa cero a las importaciones.

Mi convicción es que, sin decirlo explícitamente, con su rechazo al incremento de dicho impuesto, los empresarios estaban fijando una posición adicional. En el fondo estaban descartando la idea que manejaban algunos ministros del área económica de convertir a El Salvador en una "gran zona franca", al estilo de Hong Kong. De allí su insistencia de que en el tema arancelario, se respetaran los compromisos adquiridos en el marco de la integración regional, lo cual también enviaba un mensaje claro en el sentido que no estaban dispuestos a renunciar a un mercado que había probado ser sumamente importante, particularmente, para el desarrollo industrial.

En este contexto, adquirían más fuerza los señalamientos del "ajuste" al que debería someterse el propio gobierno antes que presionar más al sector productivo, lo cual no era sustentado solo por la empresa privada, como se pudo constatar posteriormente con un estudio realizado por el Banco Mundial, que se conoció en 1996 al que se alude más adelante.

De esa cuenta, dentro de la estrategia diseñada en la ANEP, se hizo un segundo planteamiento directo al presidente de la República (24 de enero de 1995), en el cual se abordaron con más profundidad y contundencia los aspectos tratados en el primer pronunciamiento público, especialmente en los temas del arancel cero y del aumento del IVA. Se reiteraba, además, la importancia de adoptar políticas más claras en torno al fomento a la producción, la privatización y la reforma de la administración pública y todavía con mayor énfasis, sobre el tema del sistema monetario, donde todavía había más confusión. (Melhado, 1997).

Para dar certidumbre a la estabilidad cambiaria y aprovechando los altos niveles de RIN con que contaba el país en esos momentos, los empresarios le daban al Banco Central la suficiente confianza para ofrecer una garantía de que el tipo de cambio se mantendría por un período determinado, fijando márgenes de variación de la divisa dentro de un concepto que se aproximaba a la "serpiente europea" de esos momentos. Con esta posición, los empresarios mostraban una credibilidad asombrosa hacia el instituto emisor[314].

Sobre el mismo tema, consideraban que en materia cambiaria era importante que se mantuvieran todas las posibles opciones que se les presentaban a las autoridades monetarias para evitar una crisis de confianza. En concreto señalaban: "Hay que estar preparados para afrontar cualquier fenómeno como una caída brusca de las reservas internacionales y evitar una contracción económica derivada de la fijación del tipo de cambio".

En todo caso, su enfoque sobre este tema estaba orientado a resaltar el papel del BCR, con el fin de consolidarlo como una institución más independiente. Con esto se le salía al paso a la idea de dolarizar la economía, la cual, como lo señalaron los mismos empresarios, llevaría de hecho al abandono de la política monetaria. Obviamente, se estaban haciendo cargo de las implicaciones que tendría ese abandono en la estabilidad macroeconómica, la promoción del crecimiento, la preparación del país para enfrentar shocks externos y sobre todo la capacidad del gobierno para hacer política anticíclica.

¿Aves agoreras? ¿Temor ante lo desconocido? ¿Conservación de privilegios? ¿Falta de compromiso con el desarrollo nacional? En ese momento podía encasillarse a los empresarios y a los críticos de la gestión gubernamental en cualquiera de esas categorías, o en todas. El hecho objetivo es que a partir de ese momento se empezó a dar un giro en el enfoque inicial del gobierno de turno.

314 N. del A. Esta actitud contrastaba con la presunta desconfianza que mostraban los propios funcionarios del gobierno, poniendo en duda el proverbial celo por la estabilidad financiera que había compartido el todavía, en ese momento, instituto emisor con el Ministerio de Hacienda, desde la creación del primero en 1934. Esa "presunta desconfianza", se tenía precisamente en la idea de dolarizar la economía y con ello dejar al BCR como un simple procesador de estadísticas, como finalmente ocurrió.

Sin embargo, no fue sino hasta el 2 de febrero de 1995 que se conoció la primera versión oficial —con un amplio despliegue en todos los medios de comunicación— dando a entender que de las tres medidas que más preocupaban al sector empresarial, únicamente el caso del IVA estaba en agenda.

Indudablemente, esto llevaba cierta tranquilidad a los empresarios, pero todavía no estaban convencidos de que las cosas se iban a quedar en ese plano. No obstante, le seguían ofreciendo su colaboración al gobierno, apoyando el modelo y las medidas que, a su juicio deberían, seguirse impulsando. El tema estaba en ponerse de acuerdo en el qué, el cómo, el cuánto y el cuándo.

A mi juicio, la posición del sector empresarial estaba justificada. Los embates del principal generador del cambio drástico en la política económica (aunque en ese momento no ocupaba todavía el cargo de ministro de Hacienda), despotricando contra el modelo de industrialización, favoreciendo el desmantelamiento total de la protección arancelaria y, más aún, su insistencia en el cambio del régimen monetario, no les dejaba a los empresarios otra opción que seguir en pie de lucha.

La condición de "asesor" le seguía dando al promotor del paquete económico la ventaja de que podía continuar impulsando "su proyecto", sin asumir una mayor responsabilidad frente a un tema de no poca monta, aunque el gobierno incurriera en grandes costos políticos. La actitud (de no dar la cara) de parte de los funcionarios responsables de defender oficialmente el proyecto, le daban entonces al sector empresarial mayores razones para seguirse pronunciando públicamente, garantizándose así la atención de una audiencia que en otras circunstancias hubiera podido ser ignorada por el propio gobierno.

Fue así como al día siguiente (3 de febrero de 1995) de esa declaración oficial, la ANEP reaccionó con el "segundo pronunciamiento público".

Con este pronunciamiento, mejoró por un tiempo el clima de tensión que se había mantenido hasta ese momento entre el gobierno y el sector privado. Sin embargo, en casi todas las gremiales persistía la incertidumbre sobre lo que podía estarse gestando al interior del mismo gobierno, ante el virtual abandono de la idea de la dolarización y el arancel cero.

Efectivamente, la ANEP empezó por reconocer y valorar la apertura mostrada por el presidente de la República, facilitando una especie de diálogo para que todos los sectores contribuyeran a la articulación de un plan económico, que sustentado en una estrategia coherente e integral, garantizara el crecimiento sostenido de la economía en beneficio de toda la población. Bajo esta línea de pensamiento, ese segundo pronunciamiento señalaba:

"La ANEP reconoce el reto que tienen todos los sectores en la búsqueda de la excelencia y la productividad que (estamos seguros) pueden ser logrados a través de una utilización eficiente de los recursos del país, la movilización creativa de los mismos de parte de la empresa privada en asocio con los trabajadores y una mayor eficiencia del gobierno central y sus instituciones, en actividades que les corresponde desarrollar en una economía social de mercado".

Obsérvese que todavía por esa época, al menos en el lenguaje de los empresarios, el concepto de economía social de mercado seguía vigente. Traer a colación ese hecho a la altura del presente trabajo, no es un asunto trivial. De alguna manera, para la empresa privada organizada del país, ese modelo seguía constituyendo una especie de paradigma para encauzar a la sociedad salvadoreña por nuevos derroteros de progreso con equidad e inclusión, lo cual obviamente significaba mantener un papel protagónico del Estado para actuar en todo aquello que no puede hacer el mercado a favor de los sectores más vulnerables.

Casi como un colofón, los empresarios planteaban:

"Más allá de los aspectos estrictamente económicos que conforman el plan de desarrollo que ha esbozado el Gobierno, consideramos esencial avanzar simultáneamente en la consolidación del régimen de derecho y la seguridad ciudadana […] De ahí la confianza que nuestra institución deposita en el proceso de democratización, para que a la par que se motive al sector productivo para su modernización, todos los sectores adquiramos un compromiso genuino para que el país se encamine plenamente en la implementación de un Proyecto de Nación, sustentado en una viabilidad política, económica y social".

Lo anterior recogía el sentir de un sector en torno a un escenario que infortunadamente marcó el inicio —a pesar de todo el esfuerzo desplegado— de una prolongada fase de lento crecimiento. Probablemente previendo esto, el sector privado se comprometió a aportar nuevos elementos que contribuyeran a configurar una estrategia de largo plazo en el campo económico y social, dentro de lo que el mismo gobierno llamó Plataforma Económica y Social.

Al poner en perspectiva este conjunto de formulaciones, se advierten claramente los enfoques totalmente opuestos entre el gobierno y la empresa privada. En el fondo, había una especie de confusión entre medios y fines de parte del primero, al menos esto es lo que se puede colegir de las primeras aproximaciones al problema del financiamiento del sector público.

Barrer totalmente con los aranceles en un país donde ingresos fiscales oscilaban entre el 20 y el 25% de los impuestos a las importaciones, no parecía del todo apropiado, aunque podía pensarse que esto lo compensaba el incremento propuesto en el IVA.

Más cuestionable parecía la idea de dolarizar la economía cuando el país no estaba experimentando una crisis financiera y ni siquiera una depreciación notable de su moneda, aunque constantemente el BCR tuviera que intervenir en el mercado de divisas.

En todo caso, lo importante es resaltar lo novedoso de los planteamientos de los empresarios quienes, además, fueron de los primeros en enarbolar la bandera de la visión compartida. La invocación expresa a trabajar alrededor de un plan de nación, aunque podía no ser nueva, resultaba ejemplarizante pues ya en un ambiente de pluralismo político, era suficiente para que la idea adquiriera un significado especial, particularmente por el ambiente de tensión que había comenzado a perfilarse con el gobierno[315].

Tiempo después, el tema fue retomado por el presidente Calderón Sol cuando, para cerrar el discurso presidencial de su primer año de gestión, hizo una invitación que recordaba mucho los planteamientos del sector privado: "Unamos nuestros esfuerzos para diseñar una estrategia nacional a largo plazo, que nos lleve al desarrollo de una visión conjunta"[316].

Mientras tanto, el proyecto fallido (hasta ese momento) de dolarizar la economía e instaurar el arancel cero había quedado atrás, al menos en apariencia. Esto sugiere que el presidente Calderón Sol procesó la idea del costo político que significaba seguir distanciado de la empresa privada, más allá de las presiones que recibía de quienes postulaban por una opción eminentemente técnica para profundizar la reforma y supuestamente consolidar el crecimiento. Esto tampoco significa que se plegó totalmente a los dictados de aquella[317].

Una vez se disipó el ambiente un poco tenso, el gobierno hizo explícito un conjunto de medidas (doce en total) que eran de mayor aceptación en el sector privado, pues ya no eran tan radicales y se hacían cargo de manera más prudente de los primeros signos de desaceleración que había comenzado a mostrar la economía. Esas medidas iban desde el compromiso de ejecutar a "cortísimo" plazo un programa de inversiones públicas por más de dos millones de colones en infraestructura y el área social, pasando

315 Todo lo anterior aparece consignado en, ANEP "Secuencia de la posición institucional en torno a las medidas económicas". Unidad Empresarial, volumen 31. Enero-febrero de 1995.
316 La Prensa Gráfica, 4 de junio de 1995.
317 N. del A. Por las señales que percibimos algunos analistas sobre la política financiera y concretamente en materia monetaria y crediticia, pronto empezamos a barajar la idea de que la dolarización no había sido abandonada y más bien se trató de disimular el interés en el tema en espera de una mejor oportunidad, como efectivamente se dio más de cinco años después, aunque siempre bajo la sospecha de una actitud que rayó en la irresponsabilidad y el engaño. Dentro de este proceso, caben algunas hipótesis. Es probable que desde el primer intento de cambiar el signo monetario estuviera de por medio la protección de ciertos intereses en el largo plazo; para otros, acaso lo importante era tratar de dar un salto de calidad en la gestión económica aunque por lo comentado en otra parte, las primeras iniciativas se dieron a mitad del período de la primera administración y cuando la economía apenas empezaba a dar muestras de recuperación, aun cuando ello fuera, en gran medida, influenciado por la misma actitud obsesiva de algunos funcionarios de dejar huella. Cualesquiera hayan sido las intenciones y la gravitación específica de unos y otros, el tema seguía sobre la mesa, aunque el presidente Calderón Sol lo hubiera sacado formalmente de su agenda.

por el compromiso de retrasar la desgravación arancelaria de los bienes de consumo (a fin de dar más tiempo a las empresas nacionales para modernizarse y entrar en el proceso de globalización con capacidad competitiva) y el mantenimiento del "draw back", hasta el aceleramiento del proceso de modernización del sistema de pensiones.

Más allá del carácter sustantivo o no de las medidas anunciadas, lo más valioso fue el gesto de apertura y la disposición al diálogo que mostró el mandatario, en un momento en que tanto los empresarios como la oposición política habían hecho alrededor del tema, una causa común.

A juicio de algunos economistas, este conjunto de medidas ya significaban un giro importante en la dirección deseada, habida cuenta de las señales adversas en materia de crecimiento y las implicaciones del desencuentro con los empresarios. Personalmente compartíamos esas ideas, pero igualmente veíamos en la respuesta del presidente, algo más transcendente. Nuestra valoración era que, más allá de los alcances de las medidas como tales, había un mensaje que debería ser procesado[318].

En el articulo referenciado hicimos una valoración muy positiva del significado que tuvo la actitud de apertura del presidente de la República frente a la posición de un sector, que como el empresarial, recogía una visión que iba más allá de la coyuntura, no solo en el campo económico, sino también en la arena política dentro de los presupuestos básicos de los Acuerdos de Paz.

A pesar de este reconocimiento personal, mi condición de Director Ejecutivo de la cúpula empresarial me obligaba a estar atento al día a día. Y esto, no porque en lo personal o institucionalmente hubiera desconfianza en las palabras del Presidente, sino porque sabíamos que sus principales colaboradores no estaban del todo satisfechos con el giro que habían tomado los acontecimientos. Los hechos nos darían la razón.

De hecho, en la ANEP no se bajaba la guardia con respecto a la decisión de incrementar el IVA. Bajo esta línea de pensamiento, la institución planteó su posición al respecto en una carta enviada nuevamente al presidente de la república, con una elaboración bastante razonada, pero igualmente propositiva, orientada a racionalizar la medida. En este sentido, se trataban puntualmente los pros y los contras de los aspectos fiscales, las cuestiones sectoriales, las acciones en el campo institucional y hasta se sugería la creación de una Comisión para la Reestructuración del Sector Público[319]. Pero conociendo las andanzas de algunos funcionarios y para que no que-

318 Vidal, Juan Héctor. "Política económica y vivencia democrática". Revista Tendencias, volumen 41, junio de 1995.
319 El autor no está en capacidad para afirmar si esto último fue determinante en la decisión del presidente de la República de conformar una instancia, como la sugerida por los empresarios, y el nombramiento del Comisionado para la Modernización de la Administración Pública, a quien se alude en la primera parte de este estudio. Sin embargo, se puede colegir que algo de eso hubo.

dara un resquicio de duda sobre la posición institucional, el mismo planteamiento, con algunos agregados, fue enviado con fecha 23 de mayo de 1995, a la Presidenta de la Asamblea Legislativa, doña Gloria Salguero Gross[320].

Con todo, el tema del IVA siguió en los meses siguientes distrayendo la atención de los empresarios. A resultas de ello, nuevamente la ANEP tomó el liderazgo oponiéndose a la idea y enfatizando en la necesidad de considerar otras opciones, tanto desde el punto de vista del gasto como de la tributación. El hecho relevante en este caso, es que la oposición a la medida fue casi unánime. Aumentar un impuesto que es considerado de fácil recaudación en todos los países, pero extremadamente regresivo, no agradaba a nadie, excepto a los patrocinadores de la idea.

En ese sentido, hay que resaltar que la cúpula empresarial fue, incluso, capaz de concitar en esta oportunidad el apoyo de toda la oposición política, incluyendo al FMLN. Las posiciones de la empresa privada en ese aspecto fueron documentadas —una vez más— pública y privadamente, pero como se ha dicho en otra parte de este trabajo, la decisión del gobierno se mantuvo y fue sellada con el Pacto de San Andrés[321].

Con las medidas anunciadas en ocasión de su primer año de mandato ante la Asamblea Legislativa, sin duda el Presidente de la República había dosificado la posición inicial, dando una muestra de apertura; pero con el referido "Pacto" también rescataba, al menos, una parte del planteamiento inicial. La astucia política del gobernante también se puso a prueba en este caso. Sin embargo, la psicología empresarial negativa en torno a las primeras medidas, dio paso a la constatación de que la política económica seguía divorciada de las expectativas que, sobre el curso de la economía, tenía la iniciativa privada. Algo más habría de convalidar esta noción. De alguna manera, esto lo reconoce el mismo ex presidente quien, al hacer un recuento de su gestión, manifiesta:

"La importancia del incremento del IVA no la entendieron aquellas gremiales empresariales que estuvieron en contra y celebraron el rechazo de los partidos de oposición […] Tanto es así, que el FMLN hasta llevó a cabo una conferencia de prensa histórica en la sede de la ANEP, quien los había invitado a conversar sobre el tema y, muy hábilmente, manifestaron que: 'Desde la sede de la ANEP estaban los partidos políticos en contra de esa pretensión del gobierno impopular'. Pocos años antes, nadie hubiera imaginado este tipo de acciones, pero era una prueba más de ese nuevo El Salvador que estábamos construyendo todos juntos […] Esto me ha causado sentimientos encontrados, porque por

320 ANEP, Unidad Empresarial, volumen 33, mayo-junio de 1995.
321 N. del A. Una información detallada del posicionamiento de la ANEP alrededor de las primeras propuestas de la administración Calderón Sol, se encuentra en su Revista Unidad Empresarial, volúmenes 31, enero-febrero; y volumen 33, mayo-junio de 1995.

un lado me sentía satisfecho de la apertura democrática que vivíamos y, por otro, me sentía molesto al ver que por intereses sectoriales cortoplacistas una parte de los empresarios salvadoreños se tomaban de la mano del FMLN, con argumentos añejos, para evitar el aumento del IVA"[322].

Este recuento del doctor Calderón Sol me parece sumamente equilibrado y honesto, pero no se hace cargo de la actitud que posteriormente mostró su gobierno, una vez que se aprobó el incremento al referido impuesto. Para comenzar, los objetivos explícitos planteados en el discurso presidencial el 1º de junio, se fueron desdibujando con el paso de los meses. En cambio, en una acción que hasta cierto punto contradecía aquellas ofertas de apuntalar las acciones de fomento a la producción, el BCR tomó la decisión de adoptar —a partir de octubre de 1995— una política monetaria sumamente restrictiva, bajo el argumento de que el crédito al consumo estaba creciendo excesivamente e invalidando la meta global planteada en el Programa Monetario.

Sin duda, la preocupación de las autoridades monetarias era legítima y considerando su celo por la estabilidad, entendible. El problema en este caso era que ya en ese momento el propio BCR no estaba jugando todo su papel, para reencauzar eficazmente el comportamiento de la banca comercial, en parte porque ya había empezado a abandonar prácticas anteriores e inclusive instrumentos clásicos como el redescuento, las líneas específicas de crédito para estimular determinadas actividades y el uso de la tasa de interés como guía para incidir en la oferta y la demanda de recursos. Bajo estas condiciones, la decisión del BCR no evitó que los bancos siguieran canalizando cuantiosos recursos al consumo y otras actividades no productivas o de escaso valor agregado, pero sí se agregó a los factores que presagiaban que la economía había entrado definitivamente en un ciclo de menor crecimiento.

En realidad, la restricción monetaria no tuvo otro efecto que exacerbar las causas que habían empezado a erosionar las bases del crecimiento. Lemus (2000) señala que la fuerte desaceleración de la economía en 1996, coincide con la abrupta caída en el crecimiento del crédito al sector privado. Se asemeja así con nuestro enfoque sobre la preocupación por la estabilidad, al señalar que "en el ejercicio de 1995 se desarrolló todo un esfuerzo de política monetaria y fiscal para contener este desmedido aceleramiento del crédito al consumo, que conspiraba contra la estabilidad macroeconómica". Pero a renglón seguido reitera que el bajo o lento crecimiento de la economía en la segunda parte de los noventa, tuvo como factor determinante la restrictiva política crediticia[323].

322 Calderón Sol, Armando: " Anhelos y desafíos del presidente". San Salvador: Imprenta y Offset Ricaldone, 2003. Pág. 267.
323 Lemus, Rafael. "La industria bancaria en los noventa". FUSADES, Departamento de Estudios Económicos y Sociales. Serie de Investigación, 2000.

Por su parte, FUSADES (1996) inscribió esa decisión de las autoridades monetarias dentro de un proceso que tenía que ver con la idea no abandonada de la dolarización. Al efecto, sostuvo:

"Inicialmente hubo una 'persuasión' del BCR hacia los bancos comerciales para estimular la dolarización voluntaria, pero ante esa medida, las cuentas activas y pasivas denominadas en dólares comenzaron a crecer, trayendo como consecuencia una reducción en las reservas internacionales.

Ante esta situación, las autoridades monetarias se vieron compelidas a dar marcha atrás incrementando el encaje bancario y activando las operaciones de mercado abierto con el propósito de reducir la liquidez de la economía, lo que a su vez se tradujo en una drástica escasez de crédito en la segunda mitad de 1995 y en alzas subsecuentes en las tasas de interés"[324].

En este escenario, los costos financieros de las empresas se incrementaron de manera significativa, muchas de las cuales cayeron en insolvencia. Esto constituyó, a juicio de dicha institución, la "antesala de la desaceleración que comenzó a observarse a partir del año siguiente".

Por nuestra parte, analizamos la política del BCR en un artículo que se reproduce en el recuadro Nº 10.

Recuadro Nº 10
LA POLÍTICA FINANCIERA EN PERSPECTIVA

Hablando de política económica, creo que lo peor que podíamos hacer a estas alturas, es abandonar el objetivo de la estabilidad financiera. El mantenimiento de bajas tasas de variación en los precios internos, es un requisito sine qua non para fomentar el ahorro interno, evitar distorsiones en la asignación de recursos, estimular la inversión nacional y extranjera, mantener la competitividad internacional, fortalecer el mercado doméstico y, en general, garantizar el crecimiento sostenido con equidad.

Sin embargo, por lo que se ha podido percibir, las medidas que desde hace algunos meses viene aplicando el Banco Central para lograr ese propósito, tienen la característica de solo considerar los aspectos monetarios que podrían incidir en una variación no programada de los precios, así como la de enfatizar en las expresiones y no en las causas de la presencia de un fenómeno que pudiera eventualmente invalidar la meta de inflación establecida por el Programa Monetario.

324 FUSADES. "Sobre la reactivación económica".

Sin duda, la mejor evidencia de que ese enfoque no es del todo el adecuado es la continuada tendencia alcista que muestra el Índice de Precios al Consumidor (IPC), a pesar de las políticas de esterilización directa de liquidez (operaciones de mercado abierto) y el aumento del encaje que ha impuesto el instituto emisor, a fin de reducir la capacidad del sistema financiero para atender la demanda de crédito. Aún más, si la teoría hubiera funcionado y el diagnóstico fuera el correcto, ya deberían haber sido contrarrestadas por la misma evolución del sistema económico, las causas que dieron origen al cambio de tendencia en el IPC a partir del segundo semestre del año anterior, que evidentemente también repercutieron en la ampliación de la brecha comercial en 1995 y, lo que es más importante, en la desaceleración de la economía. Aquí se nos podría argumentar que esos fenómenos hubieran sido más intensos en ausencia de las restricciones monetarias que se han adoptado; sin embargo, también cabe la interrogante de si en efecto se ha estado atacando —con las medidas apropiadas— el verdadero problema.

Mientras tanto, esa forma de represión financiera ha hecho que se mantengan relativamente altas las tasas de interés, por cuanto frente a una demanda determinada de crédito, el sistema financiero tiende a buscar en opciones como el endeudamiento en el exterior o la Bolsa de Valores, los recursos que necesita al costo que sea. Esto hace que persista un esquema de asignación de fondos, en el cual los bancos, para garantizarse sus márgenes de intermediación y la recuperación del crédito, aparentemente dan preferencia a los préstamos de corto plazo, relacionados con actividades de alta rentabilidad y poco riesgo. Todo esto se traduce en menor crédito (relativo) con fines productivos, y no en una reducción del crédito vinculado con el consumo, como ha sido la pretensión de las autoridades monetarias.

Y el problema es que al final, ni se controlan los precios ni se liberan las fuerzas que podrían inducir la revitalización del sistema productivo. Esto habría que ponderarlo cuidadosamente, pues no deja de parecer un tanto paradójico que se extremen las medidas para atacar posibles brotes inflacionarios a través solo de políticas de demanda, cuando hay desocupación estructural, así como grandes recursos ociosos especialmente en la industria y la agricultura y en circunstancias en que lo que abunda son fondos de moneda extranjera, que no siendo especulativos (al menos eso todavía se cree), ofrecen el soporte financiero para lanzar un "big push" sin el riesgo de generar una escalada de los precios, ni presiones excesivas sobre el tipo de cambio, precisamente porque la economía no está "recalentada".

Sin embargo, ello significaría replantear, por ejemplo, la concepción que desde el anterior gobierno se tiene de la banca de desarrollo o del crédito "dirigido" (no necesariamente subsidiado), esquema bajo el cual se vilipendia toda expresión de intermediación financiera que no refleje el costo del dinero en el merca-

do. Yo preguntaría ¿cuál mercado y cuál costo? Esto no ignora las acciones que hemos observado recientemente con la creación de líneas de crédito especiales a través del Banco Multisectorial de Inversiones, aunque tenemos la impresión de que, considerando todo el sistema financiero y la forma en que se captan los recursos internos que canaliza el BMI, al final resultan comprometidos los intentos de que el dinero llegue al usuario en términos menos onerosos.

En cualquier evaluación seria de las medidas restrictivas del BCR, tampoco pueden omitirse consideraciones sobre el impacto que tiene en las metas del programa monetario, el auge del "dinero plástico" por la fuerte presión que ejerce en el consumo agregado y consiguientemente sobre la velocidad de la circulación del dinero. Es cierto que en este caso, el BCR no cuenta con herramientas para contrarrestar el incremento del crédito al consumo que se genera cada vez que se usa una tarjeta; además, debe recordarse que en una economía de libre mercado, es esencial respetar la soberanía del consumidor. A pesar de ello, no debería ignorarse el creciente uso de ese medio de pago, cuando se imponen restricciones al crédito a través de los instrumentos tradicionales de control monetario, invocando únicamente el objetivo de la estabilidad.

Por lo demás, un análisis comprensivo de la situación financiera actual y un posible replanteamiento de la política monetaria y crediticia, tampoco puede eludir el tema del manejo de las finanzas públicas. En este sentido, sin duda es importante reflexionar sobre el impacto del presupuesto gubernamental en la demanda agregada, ya que nos parece que con un incremento del 26% en términos nominales (alrededor del 14% en términos reales considerando la meta de inflación y el crecimiento de la economía para 1996), necesariamente se están trasladando los efectos de ese elevado gasto al sector privado, independientemente de que los ingresos y egresos del gobierno guarden un equilibrio. A ello hay que agregar, el desplazamiento de recursos que se da a favor del gobierno, por los mayores impuestos para atender un gasto incrementado y la colocación de títulos públicos en el mercado bursátil y en el mismo sistema financiero, lo cual reduce todavía más los recursos disponibles para fines productivos.

A la luz de lo expuesto, insistimos en la necesidad de que ante la preocupación de las autoridades monetarias por el comportamiento y efectos del crédito al consumo, se analicen de manera más íntegra el fenómeno, como paso previo a una definición más clara de los objetivos de la política económica. De lo contrario, la medicina puede resultar al final más perjudicial que la enfermedad que se pretendía curar, en términos de crecimiento, empleo y exportaciones.

Fuente: ANEP. Revista Unidad Empresarial, volumen 37, enero-febrero 1996.

2) Más allá de la desaceleración

Que un menor ritmo de expansión de la economía estaba en curso, lo sugiere la misma estimación de crecimiento hacia la baja que hizo el BCR en el Programa Monetario y Financiero para 1996 (5%). Pero como lo demostrarían los acontecimientos posteriores, los signos de menor crecimiento y su profundización en el tiempo no fueron razonablemente procesados por las autoridades económicas, como lo demuestra la caída brutal que experimentó la tasa de incremento del PIB, que ni siquiera llegó a la mitad de lo que habían estimado las autoridades monetarias. Por el contrario, como se verá más adelante, hay opiniones que sostienen que las acciones de política potenciaron los elementos negativos que al final gravitaron sobre el comportamiento de la actividad económica por casi una década.

En todo caso, la empresa privada se mantenía expectante sobre el desarrollo de la economía, actitud que se alimentaba de una mezcla rara de optimismo generado por la experiencia de rápido crecimiento y el reconocimiento de la actitud flexible que eventualmente había mostrado el gobierno de turno. Esto hacía pensar que la economía nacional tenía posibilidades de retomar su dinamismo, siempre que se adoptaran las decisiones correctas.

En este sentido, en su momento la ANEP señaló que las proyecciones de crecimiento del BCR para 1996 podían ser remontadas, bajo el supuesto de que el mismo estaría "nuevamente influenciado por la claridad y la coherencia en la política económica y por los avances que se lograran en materia de seguridad jurídica y ciudadana, en particular […] Esto permitirá disponer de un escenario más ventajoso para las actividades productivas, en relación con 1995"[325].

Sin embargo, me consta que aunque los empresarios seguían confiando —en alguna medida— en el buen juicio de los responsables del manejo económico y sobre todo en la sensatez del presidente de la República, también estaban convencidos de que las circunstancias por las que estaba atravesando el país trascendían la esfera estrictamente técnica. Es entendible que les preocupara el estado de la economía, pero igualmente era importante lo que pudiera ocurrir en el plano político, particularmente por el desgaste y el distanciamiento que se había observado durante buena parte de 1995.

Se podía pensar que el desencuentro que se dio en esa oportunidad había desaparecido, pero también estaba presente en la mente de muchos el desenlace no muy feliz del Foro para la Concertación Económica y Social surgido de los mismos

325 ANEP: "Evolución de la economía en 1995 y perspectivas para 1996". Unidad Empresarial, volumen 36 (noviembre-diciembre 1995)

Acuerdos de Paz. Ciertamente, esta instancia no rindió los resultados esperados, en parte por la renuencia del gobierno de turno —más allá de las declaraciones públicas— de abrir efectivamente los espacios para el diálogo alrededor de los temas económicos y sociales, acaso bajo las presiones de los poderes fácticos que siempre han actuado al margen de las organizaciones formales de la empresa privada.

En lo personal, me preocupaba la actitud de algunos miembros del gabinete económico, quienes, en mi concepto, no procesaban la idea de que se podía hacer política económica, sin llegar a excesos. Más me inquietaba, el distanciamiento con la empresa privada y el aprovechamiento que del mismo pudiera hacer una oposición política irresponsable. Algo de esto lo recoge el recuadro Nº 11.

Recuadro Nº 11
SENDAS Y SURCOS
La Prensa Gráfica (13/05/96)
LA RECTIFICACIÓN EN POLÍTICA ECONÓMICA NO SIGNIFICA EL ABANDONO DE LA PRUDENCIA Y LA RAZÓN

En materia económica no hay peor consejero que la incertidumbre. Una vez esta se apodera de la ciudadanía y en particular de los agentes económicos, difícilmente puede contenerse. Por ello es tan importante que las autoridades actúen con diligencia para enmendar rumbos, lo cual comienza por reconocer la existencia de un problema, que es un paso también esencial para el manejo adecuado de las expectativas, a fin de evitar caer en la desconfianza.

Ya el año pasado la economía del país registró algunos signos de desaceleración los cuales infortunadamente parecieran continuar hasta el presente. Sin embargo, ante los señalamientos acerca de esa situación, lo que presenciamos fueron explicaciones oficiales que abundaron en comparaciones del comportamiento de los agregados económicos nacionales con los de otros países, destacando, por ejemplo, que nuestro desempeño fue mejor que el de Honduras o Nicaragua. Al margen que no tiene sentido asimilar compararnos con países más atrasados que el nuestro, nos asalta la duda de si ya se ha realizado una evaluación seria y objetiva de las causas que llevaron a esa situación y más importante aún, si ya se ha delineado una estrategia para prevenir que el deterioro económico continúe, con el propósito ulterior de definir un cauce que permita un crecimiento sostenido y cualitativamente diferente del que se había venido registrando.

Nuestras dudas surgen, porque en las esferas gubernamentales se siguen resaltando los logros macroeconómicos, sin darle mucha importancia —al menos así lo percibe la ciudadanía— a lo que está ocurriendo a nivel de sectores, actividades específicas y empresas como unidades productivas, que son lo que al fin de cuentas sustentan el comportamiento de la economía a nivel global durante un período prolongado. Al permanecer el análisis a nivel macro, evidentemente se pierde el sentido de la oportunidad y específicamente de la política económica instrumental, lo que a su vez hace difícil articular una estrategia integral de desarrollo.

Siendo así, pareciera que estamos incurriendo en el error de no reconocer que algo no está marchando bien con la actividad empresarial, mientras exaltamos las virtudes de la gestión macroeconómica a su mayor nivel de agregación. Bajo este enfoque, se ignora asimismo la posibilidad que las fuerzas iniciales del crecimiento podrían haberse ido agotando progresivamente, con lo cual se cae fácilmente en la tentación de echarle toda la culpa del menor crecimiento económico a las medidas que al final adoptó el gobierno, como al aumento al IVA, a los servicios públicos y al salario mínimo. Desde este punto de vista, me parece que estas medidas, al afectar las expectativas, los costos y el consumo, incidieron drásticamente en el desempeño de las empresas; pero más importante que ello, fue que se convirtieron eventualmente en el detonante de algo que se había venido acumulando, como es la presencia de problemas estructurales no resueltos, en el marco de una política económica llevada a cabo bajo un espejismo de que todo marchaba a las mil maravillas.

Más preocupante sería, si la situación actual fuera el resultado de una interpretación demasiado extrema del concepto mismo de economía de mercado, pues ello no daría margen para el empleo discrecional de ciertos instrumentos de política económica, ni aun en momentos de verdadera crisis. Esto nos llevaría al plano de ignorar que la mejor política económica puede resultar inoperante, si las condiciones bajo las cuales se desarrolla la actividad productiva, se tornan precarias. Si no que lo digan los empresarios que son víctimas del contrabando descarado, de la competencia desleal de otros países, de los que no cumplen con sus obligaciones tributarias, del robo de sus productos, del acoso fiscal, de las compras gubernamentales poco transparentes, del tráfico de influencias y de toda una suerte de problemas que no se toman en cuenta pensando que la eficiencia y la productividad se garantizan exclusivamente con la apertura comercial.

Por ello es que también nos parece un poco fuera de lugar, la idea que en este país no se necesita de un plan económico ni de políticas sectoriales. Lo primero, porque se asocia erróneamente con la planificación centralizada de la extinta

Unión Soviética y, lo segundo, porque significa para algunos volver al esquema de privilegios del pasado. Bajo estos criterios, caemos fácilmente en la trampa de darle al mercado virtudes que no tiene e ignorar que sus imperfecciones pueden ser contrarrestadas con el uso de instrumentos de política que no necesariamente implica intervenciones odiosas de parte del Estado.

Me parece, entonces, que ya ha llegado el momento de aceptar que no son suficientes los logros en el plano macroeconómico de los últimos años, para garantizar el crecimiento futuro. Aún más, creo que lo que explica la actual coyuntura, es no haber puesto atención a la necesidad de estimular actividades productivas de alto valor agregado como la industrial y la agropecuaria, también bajo el cuestionable criterio que la reducción arancelaria lo haría todo e ignorando la existencia de un ambiente poco propicio para la inversión en esos sectores, como el alto costo del uso del dinero tomado a préstamo, el pésimo estado de la infraestructura y los servicios de apoyo, la inseguridad, la cultura burocrática de las agencias gubernamentales encargadas de facilitar el proceso productivo privado, las consabidas reivindicaciones laborales, etc.

Creo que la hora de la rectificación llegó hace tiempo. Ahora ya no sólo es cuestión de recuperar el tiempo perdido, sino también de administrar la coyuntura económica y de cambiar el enfoque reduccionista del pasado.

El Manifiesto Salvadoreño, dado a conocer a mediados de 1996 por la cúpula empresarial, es una expresión clara de la voluntad del sector privado organizado de actuar más consecuentemente con la situación del momento, cuando la izquierda radical había mostrado su potencial de incidir en el futuro político del país, uniéndose incluso a sus opositores tradicionales tal como había ocurrido exactamente un año antes, cuando hizo causa común con las gremiales de empresarios y toda la oposición política, para detener el paquete de medidas que se quiso implementar. Esto, sin prejuzgar sus verdaderas intenciones detrás de ese gesto.

La razón de "El Manifiesto" y sus implicaciones fueron desde el principio valoradas muy positivamente por muchos sectores, comenzando por su título, que no era sino una forma subliminal de decir que El Salvador podía progresar y vivir en paz, al margen de las ideas en torno al papel que Marx y Engel le habían otorgado a los trabajadores, cuando en la parte final del Manifiesto Comunista, hacían el llamado: "Proletarios del mundo, uníos, porque vosotros no tenéis que romper excepto vuestras propias cadenas". En cambio, El manifiesto de los empresarios, en su parte introductoria reza:

"En las postrimerías del siglo XX, los salvadoreños estamos viviendo una época que nos motiva, más que nunca, al cambio: estamos siendo guiados por un ideal que surge

casi de manera espontánea, pero también como producto de la influencia de un mundo exterior que se transforma vertiginosamente.

El advenimiento de la paz y la progresiva consolidación de la democracia, constituyen las fuerzas que, casi sin percatarnos, nos están induciendo a buscar nuevos derroteros hacia una sociedad más próspera y más humana […] Esto nos compromete a superar lo que desde siempre hemos considerado como debilidades intrínsecas y que nos han mantenido en un subdesarrollo permanente.

Conscientes de ello, los empresarios presentamos 'El Manifiesto Salvadoreño', con el propósito de estimular el interés de todos los sectores, para trabajar juntos en la construcción de una nueva sociedad, que tenga como referente un progreso social permanente para todos, en un marco de paz social y democracia real, para beneficio de las futuras generaciones"[326].

El carácter penetrante de las ideas allí planteadas despertaron el interés de las diferentes fuerzas políticas que, con la mediación de la cúpula empresarial, hicieron suya la necesidad de profundizar y desarrollar las ideas pioneras de El Manifiesto, esfuerzo que dio como resultado la elaboración de otro documento, esta vez con el concurso de casi todos los partidos políticos. El título del mismo, no dejaba duda sobre la necesidad de trabajar con visión compartida: "La importancia de una agenda salvadoreña"[327].

En resumen, este era un intento de sugerir un rumbo a las acciones estatales, el accionar de los partidos políticos y los demás sectores, así como de consolidar las instituciones económicas, sociales y políticas como base para la transformación nacional.

Infortunadamente, a pesar de contar con el respaldo de los principales actores, la "Agenda" no motivó el aval del gobierno ni del partido ARENA. En cambio, el presidente de la República optó por la integración de la Comisión Nacional de Desarrollo (CND), conformada por distinguidas personalidades, que retomó algunas de las iniciativas en marcha y configuró su propia agenda para impulsar acciones, planes y proyectos que la posicionaron en la sociedad salvadoreña, por su apoliticidad y, sobre todo, por sus aportes.

326 ANEP. "El Manifiesto Salvadoreño: Una propuesta de los empresarios a la nación. Julio, 1996.

327 N. del A. Mi participación personal como director ejecutivo de la ANEP en la elaboración de dicho documento, pero sobre todo la receptividad que encontró en diferentes sectores de la sociedad, me llevó a escribir en mi columna Sendas y Surcos una serie de artículos que aparecieron entre julio y agosto de 1996 bajo el título "El manifiesto salvadoreño en capítulos", en los cuales abordé lo que desde mi punto de vista personal constituían la esencia y la filosofía básicas subyacentes en el planteamiento de los empresarios. Es entendible que no todos compartieran mi visión y esto lo puso en evidencia Ricardo Ribera, un distinguido profesor de la UCA, en un trabajo titulado "Un manifiesto subrrealista", en donde sugiere (por el hecho de haberme expresado en tercera persona) que yo podría sufrir de esquizofrenia o de un desdoblamiento de personalidad, llevándome incluso al surrealismo de Brettón. En Pinceladas para un cuadro en transición. San Salvador: Ediciones para el Debate, 1997. Págs.204-208.

Como se ha dicho, el sector privado aglutinado en la ANEP, valoró positivamente la decisión presidencial de crear la CND, y prefirió ya no continuar con sus propias iniciativas que, en esencia, podían haber sido incorporadas en la agenda de la nueva instancia, aunque formalmente esta tuviera una vinculación orgánica con el gobierno. En el fondo, y tal como lo demostraría el tiempo, era el país el que estaba de por medio.

Recuadro Nº 12
SENDAS Y SURCOS
La Prensa Gráfica (24/07/06)
DIEZ AÑOS DESPUES

El día veinte de este mes, se cumplieron diez años de que la Asociación Nacional de la Empresa Privada, la ANEP, hizo público "El Manifiesto Salvadoreño". Este recogía el sentir y el pensar del sector empresarial organizado nacional, ante la preocupación ya existente sobre el rumbo que podría tomar el país, si no se retomaba con fuerza y genuino interés nacional, el espíritu y los compromisos que sirvieron de marco a los Acuerdos de Paz.

En la parte introductoria del documento, y después de una apretada síntesis del contexto histórico del momento, se lee: "Conscientes de ello, los empresarios presentamos El Manifiesto Salvadoreño, con el propósito de estimular el interés de todos los sectores, para trabajar juntos en la construcción de una nueva sociedad, que tenga como referente un progreso permanente para todos, en un marco de paz social y democracia real, para beneficio de las futuras generaciones".

A ese posicionamiento pionero en la etapa post conflicto siguió "La Importancia de una Agenda Nacional", que fue consensuada con todos los partidos políticos y cuyo propósito central consistía en intentar la definición del rumbo del país, partiendo de la identificación de un conjunto de áreas estratégicas que se inscribían en la transición política y económica que estábamos viviendo.

En ese sentido, se abordaron temas como: El Estado Capaz, el Ahorro Interno, la Globalización e Integración Regional, el Medio Ambiente y la Sostenibilidad, la Política Social y la Productividad, la Seguridad Ciudadana, la Familia, el Estado Democrático de Derecho, el Régimen Electoral y la Cultura de la Inclusión.

El simple listado de esas áreas clave para el desarrollo integral, ya sugiere que la "Agenda" era sumamente ambiciosa y coherente para: a) enfrentar de manera concertada los primeros signos de desaceleración de la economía, b) robustecer

las bases del crecimiento sostenido con equidad y c) consolidar la institucionalidad democrática. Pero faltaba lo más importante: la voluntad de otros actores políticos para aceptar el desafío y concitar el interés de los demás sectores para sumarse al esfuerzo nacional.

La decisión presidencial de crear la Comisión Nacional de Desarrollo, parece haber sido una manera inteligente de enfrentar políticamente aquel desafío, sin comprometer el papel del gobierno en una iniciativa donde le resultaba difícil ejercer un control total.

Con esa decisión, no se esfumaban las preocupaciones del sector empresarial respecto a la situación imperante, su eventual agravamiento y las posibles implicaciones que el deterioro de la economía podría tener en el campo político Sin embargo, resultaba claro que la iniciativa empresarial perdía espacios —más no su razón— con el surgimiento de la CND. Esta, además de contar con la ventaja de que nacía de las mismas entrañas del poder político, tenía entre otras condiciones favorables, su conformación con figuras sobresalientes en la sociedad salvadoreña, probablemente mayor aceptación dentro de los poderes fácticos, y recursos públicos para impulsar sus tareas.

Así, "El Manifiesto Salvadoreño" y "La Agenda", como otras iniciativas surgidas de la sociedad civil, fueron perdiendo importancia en el debate nacional y nunca se les dio cabida en las grandes decisiones de política pública. Ante esta realidad,la ANEP prefirió apoyar el trabajo de la CND.

Sin duda la labor de esta última ha sido encomiable, pero igualmente es legítimo preguntarse a estas alturas ¿Dónde estaríamos ahora si se hubiera impulsado una estrategia integral de desarrollo, a partir de aquellas ideas de avanzada que la empresa privada lanzó hace diez años?

Es probable que mucho de lo que hoy nos preocupa y nos desvela, se hubiera evitado, si solo hubiéramos actuado con más desprendimiento, visión de futuro y sobre todo, con un compromiso genuino con El Salvador.

En cualquier caso, había también —de manera general— una especie de coincidencia entre el gobierno y la empresa privada, al menos en apariencia, en lo que se podía hacer dentro de una "segunda generación de reformas". Pero aún así, persiste la interrogante de si realmente se hizo un esfuerzo para trabajar con mayor ímpetu en esa dirección, o si el desplazamiento de objetivos en materia de política económica, no importara el costo, era lo que guiaba las principales acciones gubernamentales en este campo.

Si en el extremo, el gobierno no tenía claro lo que debía hacerse para que la economía siguiera dentro de un cauce normal (después del supuesto éxito de la primera generación de reformas), por lo menos contaba con la asesoría de organismos internacionales que podían ayudarlo a identificar posibles cursos de acción, aunque en ese momento ni ellos mismos, aparentemente, avizoraban adónde iban a estar las fallas de los programas de reforma en su concepción inicial.

Por ejemplo, el estudio ya mencionado del Banco Mundial, dado a conocer después de dos años de iniciada la administración Calderón Sol, establecía una serie de criterios que podían darle algún sentido de dirección y propósito a las acciones del gobierno. En temas puntuales que tanto debate han causado a lo largo de estos años, dicho organismo propugnaba por un incremento en el ahorro nacional —a través de una mayor eficiencia del sector financiero, la reforma del sistema de seguridad social y el incremento del ahorro del sector público—, el mantenimiento de las presiones inflacionarias bajo control —reduciendo el gasto de consumo del gobierno y estimulando la inversión privada tanto nacional como extranjera— y la implementación de una política cambiaria creíble, previniendo al mismo tiempo la apreciación del colón en términos reales.

Sobre este último aspecto, las sugerencias al gobierno para propiciar una depreciación real en el largo plazo, incluían: acelerar la liberalización comercial (para incrementar la demanda de bienes transables), reducir los flujos de moneda extranjera (mejorando el desempeño fiscal y disminuyendo las necesidades de financiamiento externo del sector público) y, nuevamente, incrementando el ahorro nacional.

En relación con el fortalecimiento del sector externo, recomendaba la expansión y diversificación de las exportaciones, en un marco de una menor tasa de cambio real, mediante el aseguramiento de un ambiente macroeconómico estable, la remoción de restricciones para la inversión privada y aquellas que de manera específica afectan el crecimiento de las exportaciones.

Llama la atención que por ningún lado aparecen recomendaciones para anclar la moneda nacional al dólar y menos sustituirla por éste. En cambio, había un énfasis muy marcado en acciones que caen más en el ámbito público que el privado.

En ese contexto, dicho organismo planteó un "mapa de ruta" que identificaba un conjunto de áreas claves cuya atención se tornaba esencial para mantener la economía dentro de la senda del crecimiento sostenido, partiendo de los logros del quinquenio anterior. Los campos de actuación eran los siguientes: 1) el marco macroeconómico, 2) los recursos humanos y el mercado laboral, 3) la infraestructura, 4) el marco regulatorio y legal, 5) el comercio y la difusión tecnológica, y 6) el sector financiero.

En cada una de estas áreas se hizo una tipificación de los principales problemas y se identificaron los correspondientes correctivos o el reforzamiento de las iniciativas en marcha, bajo una perspectiva integradora. Todas las medidas propuestas eran relevantes, pero algunas se referían a aspectos de particular significado para la consolidación del modelo y el robustecimiento del sistema productivo. Entre estas se pueden destacar las siguientes:

1. **Gestión macro:** Incrementar los ingresos por impuestos, a través de la ampliación de la base, el fortalecimiento de la administración y el cumplimiento tributario. Estimular el aumento del ahorro nacional, moderar las presiones inflacionarias, establecer una política cambiaria creíble y limitar la apreciación real del tipo de cambio.

2. **Recursos humanos:** Reorientar el gasto público invirtiendo más en educación primaria y los servicios de salud. Estimular y apoyar al sector privado mediante el entrenamiento vocacional, especialmente dirigido a la industria.

3. **Infraestructura:** Permitir una mayor participación privada en la propiedad y la administración; revisar el marco legal de la gobernanza, separando la formulación de políticas y las funciones reguladoras del gobierno de las funciones operacionales; implementar una reforma tarifaria en todos los servicios públicos; operar sobre una base comercial en cualquier subsidio proporcionado de una manera directa y transparente y, en general, tomar acciones para la privatización en sectores como las telecomunicaciones, energía y aun en el sector hídrico.

4. **Aspectos legales, regulatorios y administrativos:** Modernizar y mejorar la eficiencia del Registro de la Propiedad; simplificar y armonizar las reglas y estructuras institucionales; fortalecer las políticas de competencia y la protección del consumidor mediante legislación apropiada; incluir la industria de la construcción, la electricidad y el consumo en el impuesto al valor agregado, gravar los instrumentos financieros y los ingresos por intereses en cuentas personales. (Obsérvese que esta medida ha cobrado relevancia en la reforma fiscal del gobierno del presidente Funes)

5. **Régimen de comercio exterior:** Profundizar y mantener la liberación comercial a través de la adopción de una tarifa uniforme y la eliminación de los instrumentos vigentes que regulan el flujo de importaciones; facilitar la expansión de las zonas francas y recintos fiscales y en el mediano plazo eliminar el "draw back" aplicable a las exportaciones. (Igual que en el caso anterior).

6. **Negociaciones comerciales:** Continuar fortaleciendo la capacidad negociadora en materia comercial.

7. **Acceso al crédito:** Atender lo relacionado con las garantías colaterales mediante la revisión del marco legal y el mejoramiento de los registros públicos para asegurar la efectiva creación, protección y aplicación de las disposiciones que garantizan el interés público.

8. **Sistema bancario:** Fortalecer el sistema regulatorio y prudencial a través del desarrollo de la regulación para reducir el riesgo de iliquidez, el establecimiento de un fondo de seguro de depósitos y la implementación de un sistema de ranking. Asegurar un sistema de información más seguro sobre la tasa de interés, a través de publicaciones periódicas del BCR o la Superintendencia del Sistema Financiero. Eliminar las restricciones a la propiedad accionaria incluyendo la regla del 5% y aquellas relacionadas con la propiedad foránea.

9. **Mercado de capitales:** Facilitar el desarrollo de intermediarios financieros mediante el desarrollo de nueva legislación para instituciones que operan bajo contratos de ahorro (compañías de seguros y fondos de pensión) y nuevas disposiciones para la creación de fondos mutuos y compañías de leasing.

El simple enunciado de los temas es suficiente para dimensionar el campo de acción que, a criterio de dicho organismo, era esencial para que El Salvador pudiera desarrollarse con algunas posibilidades de éxito, lo que presuponía un conjunto de medidas coherentes para salir de la fase de lento crecimiento, teniendo como marco de referencia la necesidad de insertar al país, en el mercado global. De hecho, el mismo nombre del documento así lo plantea.

Además, la contundencia con que habían sido formuladas las recomendaciones de política, no dejaba dudas sobre la ruta que debía seguir la gestión económica y los arreglos legales e institucionales para retornar a los elevados niveles de crecimiento, donde claramente las acciones deberían provenir fundamentalmente del gobierno, a través de un conjunto de estímulos para el sector privado, removiendo especialmente aquellos cuellos de botella que estaban entorpeciendo la dinámica empresarial[328].

FUSADES, por su parte, abordó con profundidad el mismo fenómeno señalando las causas que, a su criterio, habían determinado el "frenazo" que experimentó la economía. Estas son: la apreciación real del colón, el lento avance de las reformas de la segunda generación, los costos de la violencia, "las marchas y contramarchas" en la política económica (el entrecomillado es nuestro), la restricción crediticia y las altas tasas de interés, el incremento del IVA, los precios de los servicios públicos y la caída de los precios internacionales del café.

328 Banco Mundial. "Meeting the challenge of globalization". 1996.

A partir de la identificación de esos problemas, dicha institución hizo una serie de recomendaciones para reactivar la economía, las que en muchos sentidos coincidían con la visión de las gremiales de empresarios y la posición de los organismos internacionales[329]. La similitud entre los señalamientos de FUSADES y del Banco Mundial, se notaba de manera particular en lo concerniente al tema cambiario y las restricciones crediticias, sobre los cuales ya se habían pronunciado anteriormente los empresarios.

Concretamente, en cuanto al primer punto, el enfoque era bastante similar en el sentido que la apreciación cambiaria derivada del flujo de remesas estaba erosionando la competitividad del país e incidiendo negativamente en el desempeño de las exportaciones como factor de crecimiento. Evidentemente, la ausencia de una plataforma exportadora básica desarrollada en sincronía con la apertura comercial, había tenido en la sobrevaluación cambiara un incentivo para el traslado de recursos de los bienes transables a los no transables, provocando un círculo vicioso que se retroalimentaba con el producto de las remesas familiares.

Pero el problema no era nuevo ni coyuntural, ya que el mismo fenómeno había afectado las ventas al exterior, aun en el período anterior de rápido crecimiento de la economía (Rivera Campos, 2000). El enfoque del Banco era especialmente interesante por su misma procedencia y su pertinencia en un momento en que ya se estaba cuestionando la capacidad exportadora del país. Traerlo a cuento en esta oportunidad, también es relevante, por lo que ocurriría un quinquenio después con la dolarización[330].

Lo importante de destacar, en todo caso, es que las principales medidas recomendadas por el Banco Mundial fueron adoptadas sin mayores contratiempos. Otra cosa distinta, es si la eficacia de las mismas se puso en riesgo por la preparación del terreno para otras decisiones que probablemente estaban más en la cabeza de los más importantes funcionarios, que en la línea que quería seguir el propio presidente.

Entre las primeras medidas sobresale la privatización de los sectores estratégicos y la segunda oleada de modernización del sistema financiero. El campo fiscal había cedido espacios ante la aprobación del incremento del IVA, pero siguieron los altos niveles de evasión, elusión y el contrabando; mientras que en el caso de la aper-

329 FUSADES. Sobre la reactivación económica. Diciembre de 1996.

330 N. del A. Al respecto, el Banco hace una elaboración interesante aunque bastante sintética del fenómeno de la apreciación cambiaria asociándolas con el llamado "mal holandés" que se puede asimilar al caso salvadoreño. Sin embargo, formula una clara diferencia entre ese fenómeno que normalmente se asocia con el "boom" de las exportaciones que provocó el descubrimiento, explotación y exportación de gas en los países bajos, y lo que producen las remesas familiares. Lo primero es la duración —las remesas tienden a ser más permanentes que un "boom" de las exportaciones— y segundo, el uso de los recursos —una mayor proporción de las remesas son utilizadas en el consumo— particularmente en no transables en comparación con los bienes importados o los recursos reinvertidos.

tura comercial, los pasos se iban consolidando a partir de las negociaciones del TLC con México.

Sin duda, muchas otras acciones se pierden en el complicado manejo diario de los asuntos públicos; y otras, que no aparecían planteadas de manera específica en el referido mapa, pueden ser razonablemente asimiladas dentro de una segunda generación de reformas.

Sin embargo, como lo confirmarían los hechos, no se pudo lograr el objetivo de volver a los niveles de expansión económica registrados durante el quinquenio anterior. Se estuvo lejos de alcanzarlos y más bien el país registró un gran retroceso en materia de crecimiento, al punto que después de ocupar el segundo lugar en la región fue desplazado a la octava posición, donde —curiosamente— todos los países centroamericanos, excepto Honduras, mejoraron sensiblemente en el "ranking" de 20 países (cuadro Nº 37).

Si ese período de menor crecimiento se inscribe propiamente en la segunda administración, la tasa promedio 1994-1999 solo alcanzó 4.4%, influenciada por el deterioro registrado a partir de 1996 y considerando que durante los primeros dos años que se le imputan a esa gestión, el PIB todavía creció a tasas superiores al 6%. No obstante, este deterioro no fue acompañado con un comportamiento en la misma dirección de las principales variables reales y financieras claves, pudiendo anticiparse el criterio de que si bien fue perceptible el deterioro en la dinámica del PIB, el mismo tuvo lugar en un ambiente de relativa estabilidad tanto interna como externa.

En cambio, el deterioro del crecimiento global se dio en paralelo a un virtual estancamiento de la formación bruta de capital con respecto al quinquenio anterior (al-

Cuadro Nº 37
América Latina: Tasas de crecimiento promedio del PIB 1995-1999

Ranking	País	Tasa
1	Rep. Dominicana	6.9
2	Chile	5.4
3	Costa Rica	5.4
4	Nicaragua	5.4
5	Panamá	4.5
6	Haití	4.3
7	Guatemala	4.2
8	El Salvador	3.9
9	Bolivia	3.9
10	Cuba	3.9

Ranking	País	Tasa
11	Perú	4.0
12	México	3.8
13	Honduras	3.6
14	Argentina	3.5
15	Uruguay	3.1
16	Brasil	2.7
17	Paraguay	1.8
18	Colombia	1.6
19	Venezuela	-2.2
20	Ecuador	-6.8

Fuente: CEPAL, 2008.

rededor del 17%), aunque en los primeros años del período el coeficiente se acercó al 20%. Nuevamente, en este caso, el componente privado fue el factor determinante; sin embargo, se observó un mayor dinamismo en lo concerniente a la inversión pública, que se atribuye, en alguna medida, a los esfuerzos realizados principalmente por el gobierno para el proceso de reconstrucción de la infraestructura dañada durante el conflicto.

En este contexto, mientras la inversión privada explica 80.5% del monto acumulado, la inversión pública contribuyó con 19.5%. Estos coeficientes se comparan con los registrados en el quinquenio anterior que fueron de 79% y 21%, respectivamente. Sin embargo, es destacable el incremento casi persistente que se registró en la acumulación de inventarios, que si bien nunca excedió el nivel máximo de 6.7% (1995) también fue una señal de que la economía estaba siendo afectada por el clima negativo entre los empresarios, que habían venido fincando sus decisiones con base en los resultados auspiciosos de los años previos. Obviamente, la confianza del consumidor, también había caído.

Curiosamente, el consumo agregado prácticamente se había equiparado con el PIB a partir de 1994. Es más, en algunos años esa relación superó levemente el 100%, aunque hacia 1999 había vuelto al nivel de cuatro años atrás. Por el contrario, la inflación siguió cediendo para quedarse en un dígito en todo el quinquenio, excepto en 1995, cuando experimentó un alza sensible (11.4%), que puede atribuirse a las expectativas y especulación generadas por el incremento al IVA.

Por otro lado, las cuentas fiscales se mantuvieron relativamente sanas durante todo el período y, tanto en el gobierno central como en el SPNF como un todo, fue notoria la prevalencia de ahorro en cuenta corriente. Sin embargo, la situación tendió a desmejorar a partir de 1996, al iniciarse una tendencia clara hacia la ampliación de la brecha entre ingresos y gastos. En este sentido, debe destacarse que el aumento de 3 puntos porcentuales en el IVA a partir de agosto de 1995, mas bien arrojo resultados inesperados pues el déficit, como proporción del PIB, pasó del 0.1% en 1995 a casi 3% a fines del período.

En lo que se refiere al sector externo, el déficit de la balanza comercial, aunque en términos absolutos aumentó en más de US$260 millones, mejoró sensiblemente al descender del 17.7% del PIB en 1995 al 12.7% en 1999 (cuadro Nº 38), por el efecto combinado de un mayor dinamismo de las exportaciones, que prácticamente se duplicaron, y un relativo rezago de las importaciones que acumularon un incremento de 59%. Así, mientras, las primeras aumentaron en 5 puntos respecto al PIB, las segundas sólo mostraron una variación de uno.

¿Sería este un indicio de que la economía, aun con un menor crecimiento, se estaba aprovechando ya de la apertura conforme el modelo? La respuesta es no, pues

Cuadro Nº 38
Evolución de variables claves en la administración Calderón Sol

Año	Crecimiento PIB	Inflación	Déficit Comercial % PIB	Déficit Fiscal % PIB
1995	6.4%	11.4%	17.7%	0.1%
1996	1.7%	7.4%	13.9%	2.5%
1997	4.2%	1.9%	11.8%	1.8%
1998	3.7%	4.2%	12.7%	2.6%
1999	3.4%	-1.1%	12.7%	2.8%

Fuente: Elaboración propia con datos del BCR y Ministerio de Hacienda.

el incremento observado en las exportaciones se localizó en la maquila y las ventas destinadas a Centroamérica, cuyos nichos ya existían antes de la desgravación arancelaria. En conjunto, estas ventas explican el 75% del aumento total, repartido en un 50% y 25%, respectivamente.

Por su origen sectorial, la economía siguió decantándose a favor de los servicios, que explican el 54% del crecimiento acumulado de 1995 a 1999, con una participación hacia el final del período equivalente al 60% del PIB. El sector agropecuario, por su parte, siguió perdiendo importancia con un incremento acumulado de 13.6% y un aporte del 13% al valor agregado total, o sea muy similar al del inicio del quinquenio, pero muy inferior al registrado al principio de la década (17%). La actividad industrial, por su parte, registró un aumento acumulado de casi el 30%, si bien a tasas fluctuantes, para terminar aportando el 22.6% al producto total, frente a magnitudes del 21.7% y el 21.2% en 1990 y 1995 respectivamente.

Lo anterior indica que la administración Calderón Sol terminó con una economía trabajando a medio vapor, pero conservando relativamente sólidos los balances macroeconómicos básicos. Aun así, seguramente ni los empresarios, la ciudadanía en general ni el propio gobierno, se imaginaban que lo peor estaba por venir.

3) La inercia como signo de una transición

En el cruce de la administración Calderón Sol y el gobierno del presidente Flores; es decir, en 1999, la economía todavía creció en 3.4%, cifra no despreciable, pero tampoco elevada, considerando que Centroamérica en su conjunto cerró ese año con una tasa de expansión del 4.1%.

Para cualquier entendido en la materia y aun para el hombre de la calle, sin duda la tarea más importante del presidente Flores al asumir las riendas del país era imprimirle un nuevo dinamismo a la economía, aprovechando las condiciones favorables que ofrecía el contexto internacional. Incluso, el crecimiento observado en el

bienio 1997-1998 (3.9% como promedio) sugería que podían haberse empezado a superar al menos algunas de las causas que en 1996 habían determinado el cambio brusco de tendencia.

Los efectos de la crisis asiática y rusa se habían disipado y la economía mundial, en especial la de los socios más importantes del país (Estados Unidos y Centroamérica), se estaban expandiendo a un ritmo bastante notable. La primera, por ejemplo, creció en el período 1998-1999 a una tasa superior al 3% y los países centroamericanos, como ya se dijo, todavía más. En el plano interno había indicios de que los efectos perjudiciales de la restricción crediticia habían empezado a ceder, mientras los inventarios que se habían acumulado con la atomización del consumo, al promediar la década, también estaban desapareciendo.

Sin embargo, el sector empresarial en particular, seguía mostrando una preocupación especial por el futuro de la economía, y cinco años de virtual estancamiento —al menos en términos del ingreso por habitante—, alimentaban su sensación de que el gobierno debería actuar con más eficacia en la conducción de la gestión económica.

La oportunidad para que el presidente Flores fijara su posición al respecto, se la concedió el mismo sector privado organizado, en ocasión de la celebración del Primer Encuentro Nacional de la Empresa Privada (ENADE), celebrado en septiembre de 2000; es decir, a quince meses de haber asumido el poder. La temática del evento, sustentada en el documento de base "Propuesta para la reactivación de la economía nacional: un compromiso de todos", recogía esa preocupación. Al efecto, señalaba lo siguiente:

"Para salir de la fase de lento crecimiento, es necesario redefinir la política económica y crear las condiciones para darle consistencia a una estrategia global basada en objetivos de crecimiento de mediano y largo plazo. Esto implica conciliar el objetivo de la estabilidad con las posibilidades que tiene la economía para entrar en una nueva dinámica a partir del potencial que ofrece el mismo sistema económico, para producir bienes y generar servicios destinados al mercado interno y al mercado internacional"[331].

Una interpretación elemental de esos planteamientos ya señala la importancia que la empresa privada le confería a la necesidad de conciliar la inserción internacional con el fortalecimiento del mercado interno. Mi percepción en torno a esta formulación es que los empresarios del país, sin ignorar la importancia estratégica de seguirle apostando a las exportaciones dentro de la lógica del modelo de apertura, estaban advirtiendo que esta no garantizaba, por sí sola, el logro de altas tasas de

331 Asociación Nacional del la Empresa Privada. I Encuentro Nacional de la Empresa Privada. Pág.5.

crecimiento sostenibles en el tiempo, ni la generación de empleos en la cantidad y calidad suficientes que demandaba la realidad económica y social del país.

Lo importante de destacar es que el conjunto de formulaciones contenidas en la propuesta tomaban en consideración la Nueva Alianza que había servido de bandera a la estrategia electoral de Flores, los planteamientos contenidos en el Plan de Nación elaborado por la Comisión Nacional de Desarrollo y el estudio de FUSADES: "Crecimiento con participación: Una estrategia de desarrollo para el siglo XXI".

El hecho de que en este punto hubiera una coincidencia entre planteamientos oficiales o semioficiales con iniciativas del sector privado, era una muestra palpable de que el país necesitaba dedicar más energía para acelerar el crecimiento y seguir avanzado en la reducción de la pobreza, como objetivo estratégico que conciliaba los postulados de la economía de mercado con los espacios que debería seguir ocupando el Estado, principalmente a través de programas ad-hoc en el campo social.

Al menos en apariencia, el gobernante estaba totalmente de acuerdo con ello pues en su breve discurso en el referido evento, mencionó que los cuatro documentos compartían dos características fundamentales:

"La primera es que nacen de un proceso de consulta. Son documentos que reflejan el sentir de las personas y no de las lucubraciones o sueños de técnicos […] En segundo lugar, son documentos que tienen visiones nacionales; es decir, que no son perspectivas de intereses de grupo, sino que representan el verdadero interés del país.

"Dado, pues, el alto nivel de coincidencia de la Propuesta de la ANEP con el Plan del Gobierno y otros documentos que han circulado, se abre la oportunidad de formalizar alianzas con el sector privado en torno a temas específicos que requieren de esfuerzos compartidos"

Si no recuerdo mal, en esta ocasión el gobernante improvisó y en una reacción que dejó sorprendido a todo el mundo, propuso la creación de una comisión conjunta, entre el gobierno y la empresa privada. Incluso, en el mismo momento identificó a los ministros y a otros funcionarios de alto nivel de otras entidades que lo representarían. Lo de la dolarización ni siquiera lo mencionó, acaso porque era amigo de las sorpresas[332].

La comisión se conformó a los pocos días. En todo caso, ponerse de acuerdo requería, al menos en el caso del sector empresarial, un giro en la política económica para estimular la producción y el empleo y de esa manera sacar al país de la fase de

332 Asociación Nacional del la Empresa Privada. I Encuentro Nacional de la Empresa Privada. Pág.5.

lento crecimiento para continuar reduciendo la pobreza. Desafortunadamente, más bien ocurrió lo contrario.

En efecto, durante todo el quinquenio el crecimiento se tornó más lento. Si durante la administración anterior la economía se expandió a un ritmo promedio del 3.9%, en el período 2000-2004 la tasa descendió a solo 2.1%, inferior incluso a la que se registró durante el gobierno del presidente Duarte, cuando el país todavía se encontraba inmerso en el conflicto (2.5%). Como consecuencia, El Salvador se ubicó en los últimos lugares en el ámbito latinoamericano por su pobre desempeño económico.

Los sectores que explican el lento crecimiento observado durante el tercer gobierno de ARENA fueron los mismos que en la fase previa se caracterizaron por su relativo dinamismo. En este sentido, destaca el sector "Comercio" con una tasa de crecimiento promedio de solo 2.3%, seguido por la "Construcción" (3.7%), aunque en 2002 este último tuvo una significativa recuperación (10%) asociada con el esfuerzo de reconstrucción pos terremotos.

Por su parte, el sector manufacturero tuvo un crecimiento del 4.7% que, aunque mucho menor que en los seis años anteriores (7.2%), compensó en buena medida la marcada desaceleración que mostraron otras actividades importantes en la generación del PIB. En términos similares, el sector financiero únicamente creció a menos de la mitad (7.5%) de la tasa registrada en el período anterior. En este último caso, tal comportamiento refleja la pérdida de dinamismo observada en el sector real de la economía y ayuda a explicar la marcada relación de interdependencia entre ambas vertientes.

Más notorio resulta el virtual estancamiento del sector agropecuario. Después del repunte que registró en 1999, cuando creció en 7.7%, en buena medida por el extraordinario aumento (37.5%) de la producción de café; en los cinco años siguientes se mantuvo deprimido y al menos en tres reportó tasas negativas. Con ello, su participación en la determinación del PIB, pasó del 12.3% en 1999 al 11.5% en 2004.

Frente al pobre desempeño de los sectores reales, los servicios continuaron expandiéndose en el contexto de una economía en franco debilitamiento. Descontando la actividad primaria, la industrial, la construcción y minas y canteras, el conjunto de servicios creció a una tasa promedio del 12%, siendo notorio el aumento concomitante que experimentó el crédito relacionado con estas actividades al elevar su participación de 55.9% en 2000 al 65.9% en 2004 en el crédito total. Nuevamente en este caso, se percibe cómo la variable financiera ha estado asociada con el progresivo cambio de estructura en beneficio de los no transables.

Un hecho también relevante y directamente relacionado con lo anterior, es el comportamiento bastante más dinámico que empezó a mostrar el consumo agregado a partir de 2000, para ubicarse en el año 2004, 2.7 puntos por encima del PIB. A partir de entonces, dicha variable se tornó determinante para jalonar el crecimiento, signo inequívoco de que la economía se volvió cada vez menos productiva. Ante una demanda agregada en constante expansión, este fenómeno provocó el rezago de la producción de bienes y servicios acumulando una tasa del 10.8% en el período 2000-2004, mientras el consumo total (público y privado) aumentaba en 14.3%.

Este desplazamiento del consumo se enfrentó con una participación mayor del sector externo. En efecto, las importaciones de bienes y servicios, como proporción del PIB, pasaron del 58.6% en 2000 al 62.5% en 2004, en tanto la formación bruta de capital bajó de 16.9% al 16.2%. La acumulación de inventarios, por su parte, llegó a su máximo nivel al final del período, desde 1998.

En relación con este mismo fenómeno, pero visto desde la perspectiva de la balanza de pagos, fue bastante notoria la expansión de la brecha comercial. La sensible reducción de las exportaciones de café a partir de 2001, el más lento crecimiento de la maquila en el bienio 2000-2002 y la pérdida de dinamismo de las destinadas al MCCA, se combinaron para que en todo el período 2000-2004 las ventas totales únicamente registraran una tasa acumulada del 31.6%, mientras las importaciones crecían en 54.6%.

Como consecuencia, el déficit comercial, como proporción del PIB, pasó en ese mismo período del l5.3% al 19.1% [333]. Esta brecha creciente le puso cada vez más presión a la industria nacional, no solo por el aumento persistente de los bienes legalmente introducidos en el país, sino también por los elevados montos de mercaderías internadas vía contrabando. Los precios de los bienes importados principalmente de Asia, que generalmente compiten conforme a la figura de "dumping social" —asociado con los bajos salarios— complicaron más el panorama para el sector manufacturero local. Las quejas frecuentes de la gremial de industriales en contra de la competencia desleal, sin duda, tenían una base cierta en esos fenómenos.

Frente a ello, hay que reconocer que el bajo crecimiento de la economía también estuvo acompañado por una estabilidad de precios pocas veces observada. La inflación promedio fue 3.2%, y en 2001 de solo 1.4%, lo cual resulta destacable si se tienen en cuenta las implicaciones de los terremotos en algunos segmentos de la actividad productiva, la red vial que entorpeció en cierta medida la movilización de productos por un tiempo y el impacto de la dolarización en cuanto al redondeo —hacia el alza— en todos los precios de los bienes y servicios.

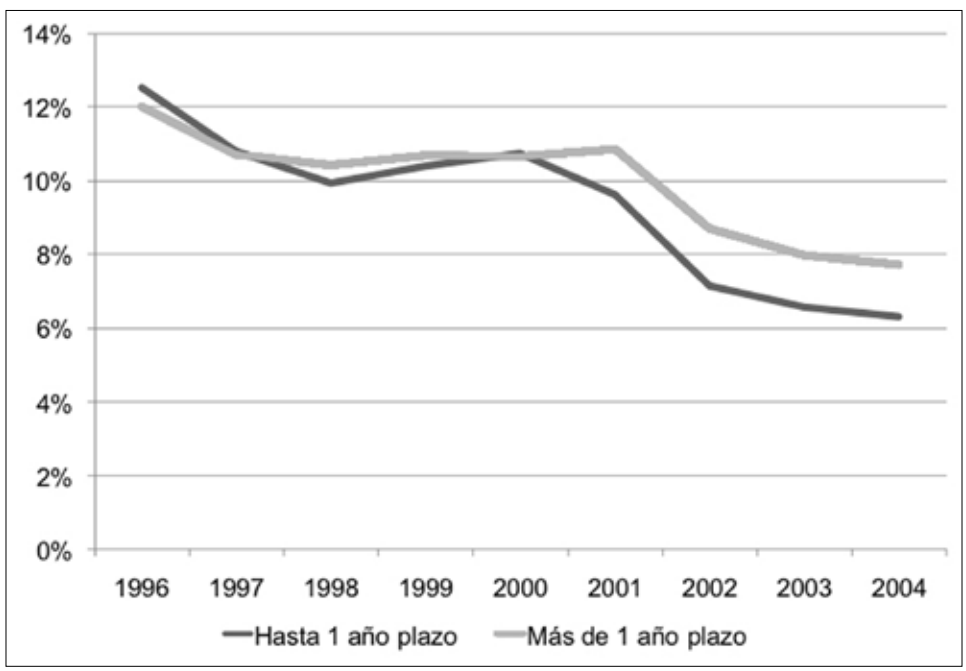
333 Estas cifras y las anteriores fueron tomadas de las publicaciones del BCR.

Las tasas nominales de interés, por su parte, empezaron a bajar de manera sensible a partir del cambio del signo monetario (gráfico Nº 13). Sin embargo, la tendencia hacia la baja ya se venía observando con anterioridad, reflejando en gran medida los excesos de liquidez y la menor demanda de crédito resultante de la retracción de la actividad económica.

Por su parte, las finanzas públicas se conservaron relativamente sanas a pesar de que las circunstancias presionaban por un mayor gasto público para atender las consecuencias de los desastres naturales. El ahorro primario, si bien había caído en 2000 a uno de sus niveles más bajos en más de una década, se recuperó sensiblemente a partir del siguiente año. Esto, con independencia de los arreglos contables que se empezaron a hacer eventualmente, colocando la deuda provisional "debajo de la línea" y no como compromiso corriente del gobierno, tal como ya se señaló.

En abono a la gestión fiscal, también hay que señalar que el gobierno del presidente Flores incrementó significativamente las inversiones en infraestructura, en adición a los programas propiamente de reconstrucción, lo que en el conjunto demandó un esfuerzo fiscal de gran envergadura. Aún así, la inversión total registró

Gráfico Nº 13
Evolución de las tasas activas de interés en El Salvador 1996-2004



Fuente: BCR.

una sensible caída con respecto a los dos quinquenios anteriores, manteniéndose en un rango del 12% del PIB durante todo el período, cuando el promedio había sido del 17% en los diez años anteriores.

Es más, aunque desde el mismo año del desastre y en los dos siguientes, se observó un aumento bastante importante en los montos asignados a ese rubro, cerca del 85% del valor del nuevo "stock" de capital contabilizado en el lapso de 2000-2004, es explicado por el componente privado y solo 14.4% por el público.

Con respecto al financiamiento, hay que decir que además de la colocación de títulos en el mercado (principalmente en el relacionado con los fondos previsionales), el grado de inversión que había distinguido a El Salvador, junto con Chile y México, le permitieron acceder con cierta facilidad al crédito externo, aunque desde principios de la tercera administración arenera, la fracción más radical representada en la Asamblea Legislativa, había comenzado a boicotear la ratificación de préstamos e incluso a dilatar la aprobación del Presupuesto General de la Nación. Esta última práctica resultó particularmente dañina por el atraso que causó en el inicio de importantes proyectos y la contratación de nuevas obras, afectando sensiblemente la actividad privada.

Esa estrategia dilatoria se puso claramente de manifiesto en la tardanza en ratificar los préstamos contratados con el Banco Mundial por más de US$140 millones para la reconstrucción de la red hospitalaria, tema que casi diez años después sigue siendo recordado por ARENA como una medida obstruccionista del FMLN a la gestión del entonces partido gobernante.

En este tema, tampoco se puede obviar lo oneroso que ha resultado para el país, en términos económico-financieros y especialmente sociales, el atraso en ejecutar las obras una vez se desentramparon los préstamos y, mucho menos, la irresponsabilidad con que se manejaron los recursos. El caso más emblemático en este sentido es la construcción del Hospital de Maternidad, que se quedó virtualmente sin financiamiento y no fue sino en el gobierno del presidente Funes que se retomó el proyecto. Es decir, casi una década después del desastre.

Al margen de lo anterior, el financiamiento del déficit y el gasto de inversión tuvieron un gran impacto en la deuda externa, incrementándose del 28% a más del 40% en relación con el PIB. Un aumento de esta magnitud no tenía precedentes en el país y paradójicamente se dio en un período en el cual las donaciones alcanzaron los más altos niveles después del conflicto, cuando en los años previos habían descendido a sus niveles más bajos desde que el mismo se terminara. Evidentemente, la cooperación internacional recibida a raíz de los desastres naturales hizo en este caso la diferencia.

En los aspectos estrictamente sociales, podría decirse que uno de los principales fracasos del gobierno del presidente Flores estuvo en la reforma del sistema de salud. Sin duda consciente del pésimo estado de los servicios correspondientes, emprendió un esfuerzo para mejorarlo. Al efecto, se creó una comisión interinstitucional que planteó una serie de reformas que involucraban la participación privada en la prestación de servicios, principalmente en la parte correspondiente a la seguridad social.

Dicha reforma fue abortada, en buena medida, por la férrea oposición que encontró en el SIMETRISSS y en el STISSS, pero también en los cuestionamientos de la empresa privada, particularmente en lo referente al financiamiento del nuevo sistema. La ANEP, para el caso, cuestionó (me consta) los cálculos actuariales para ampliar la cobertura e incluso la falta de claridad en los planteamientos oficiales para garantizar el cumplimiento de los objetivos previstos.

En el último informe constitucional que presentó el presidente Flores, el primero de junio de 2003, hizo ver los problemas que había tenido que confrontar su gobierno. Señaló así, los efectos de los terremotos, las sequías, la desaceleración de la economía de los Estados Unidos, los bajos precios del café, los altos precios del petróleo, entre otros, en el desempeño de la economía y su incidencia en el desarrollo social.

En el balance, sin embargo, se le reconoce por su esfuerzo en seguir abriendo la economía a través del expediente de los tratados bilaterales, así como el mejoramiento de la infraestructura vial. Pero su paso por el gobierno sin duda será recordado más por haberse atrevido, en una decisión cuestionable, de cambiar el signo monetario del país y haber involucrado a El Salvador en el conflicto de Iraq, donde su simpatía hacia su "amigo" George W. Bush, fue más allá de lo que exigía un principio elemental de solidaridad con un pueblo reprimido, aunque fuera bajo la tutela de las Naciones Unidas.

4) Algunas interpretaciones del precario crecimiento

Dentro de una visión de conjunto, puede aseverarse que durante los diez años que median entre la primera y la cuarta administración de ARENA, la economía nacional tuvo un desempeño bastante pobre, con mayores efectos en la tercera.

Pero el largo período de bajo crecimiento, es más que la simple concatenación de hechos e indicadores negativos de corto plazo. De alguna manera, ese fenómeno estuvo vinculado con una estrategia de crecimiento que no terminaba de asentarse, con esfuerzos poco consistentes para estimular el rescate del tejido productivo, la ausencia de políticas que estimularan más el ahorro, el alto costo de los servicios de apoyo, la falta de seguridad física y jurídica, y algo más puntual relacionado con la esencia del mismo modelo: las precarias condiciones para consolidar una plataforma exportadora.

Las dificultades en este plano se potenciaron por la apreciación constante del tipo de cambio en términos reales y los efectos que sobre el mismo ejercen las remesas. Esto configuró —y lo sigue configurando— un círculo vicioso difícil de romper, por la forma en que a lo largo de casi veinte años se ha ido definiendo el perfil productivo del país y porque la política económica ya incorpora esos flujos como un dato que aligera cualquier esfuerzo nacional para volver rentables las actividades internas.

Las opiniones sobre el magro desempeño de la economía abundan. Lo curioso es que la mayoría no coincide con las versiones oficiales que, por lo general, concentraban la atención en los efectos de los fenómenos naturales, en los factores económicos coyunturales y hasta en las crisis que se registraron en países con los cuales El Salvador no tiene nexos de una magnitud que pudieran haber incidido de manera directa y profunda en el desempeño productivo del país.

Cuadro Nº 39
Evolución de variables claves en la administración Flores

Año	Crecimiento PIB	Inflación	Déficit Comercial % PIB	Déficit Fiscal % PIB
2000	2.2%	4.3%	15.3%	3.0%
2001	1.7%	1.4%	15.7%	4.4%
2002	2.3%	2.8%	15.3%	4.4%
2003	2.3%	2.5%	17.5%	3.7%
2004	1.9%	5.4%	19.1%	2.4%

*Déficit Fiscal incluye pensiones.
Fuente: Elaboración propia con datos del BCR y Ministerio de Hacienda.

Para el caso, durante el período comprendido entre 1996 y 2004 ocurrieron eventos importantes como la crisis rusa, la asiática y las que afectaron a economías importantes de América Latina, principalmente, en los casos de México, Argentina y Brasil. Sin embargo, los elementos contaminantes de esos eventos, solo de manera indirecta y por un corto período, tuvieron efectos sobre la economía nacional.

Acevedo (1998) coincide con este planteamiento, al menos cuando se refiere directamente a la crisis asiática. Señala, al efecto, que la modesta relación comercial entre los países directamente afectados y El Salvador, lo libró de una verdadera turbulencia financiera que sí tuvo implicaciones, especialmente en Chile —por la significativa dependencia de sus exportaciones de cobre— y, en menor medida, en Brasil por la variada relación comercial que mantiene con dicha región.

El Banco Mundial, por su parte, relativiza esos efectos, cuando apunta que aunque El Salvador sufrió los efectos de la devaluación del "Thai bath" y de otras monedas asiáticas en julio de 1997, la crisis asiática no afectó las condiciones ma-

croeconómicas en el país en ese tiempo. Sin embargo, sostiene, con las crisis rusa y brasileña se sintieron fuertes efectos económicos en 1988 y 1989[334].

En este sentido, también conviene rescatar de esas formulaciones que la crisis asiática y otras de naturaleza financiera que se dieron por el mismo período, ocurrieron en países con tipos de cambios fijos o semifijos. Aunque en El Salvador ya existía por esa época un virtual anclaje del colón al dólar, el mismo hecho de que las relaciones comerciales y financieras fueran limitadas, evitó que la economía nacional también resultara contaminada.

Al referirse a las explicaciones oficiales respecto al lento crecimiento de la economía nacional durante el período 1996-1999 y su vinculación con los destrozos ocasionados por el Mitch y los bajos precios del café, Acevedo tampoco encuentra una relación de causalidad a partir del mejor desempeño que tuvo la mayoría de países vecinos que, con diferencias de grado, fueron afectados por los mismos fenómenos[335]. Cuadro Nº 40.

Cuadro Nº 40
Centroamérica: Tasas de crecimiento promedio del PIB

Países	1990-1994	1995-1999
Honduras	2.7	2.7
El Salvador	5.9	3.9
Guatemala	3.9	4.2
Costa Rica	5.2	5.4
Nicaragua	0.6	5.4
Centroamérica	3.7	4.3

*Déficit Fiscal incluye pensiones.
Fuente:CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y El Caribe 2004.

La comparación con el quinquenio anterior, más bien confirma las facetas de una economía nacional en plena recuperación durante la primera administración arenera, donde la política económica tuvo un espacio muy importante en un contexto bastante favorable para superar las dificultades heredadas de la década anterior.

Traer a cuento el comportamiento de la economía nacional, vis a vis el desempeño de la región en su conjunto, no es un asunto trivial, particularmente cuando se

334 Banco Mundial. "El Salvador, views from the mission". Octubre, 1999.
335 Acevedo, Carlos. "La economía salvadoreña en 1998. Antecedentes y perspectivas para el mediano plazo". En Actores, agendas y escenarios en El Salvado". FLACSO, Programa El Salvador, 1998.

introduce en el análisis el significado de las relaciones externas. Poniendo en perspectiva el comportamiento dinámico de la economía de los Estados Unidos durante la mayor parte de la administración Clinton, El Salvador no estuvo en capacidad de aprovechar dicha bonanza, como sí lo hizo el resto de Centroamérica (especialmente en el marco del SGP y la Iniciativa de la Cuenca del Caribe) y, en general, toda América Latina.

En cuanto a los efectos de los desastres naturales, es obvio que no se puede ignorar sus efectos destructivos. Después del gran impacto del Mitch (1998) el país fue afectado grandemente por los seísmos de enero y febrero de 2001 y, posteriormente, por la Tormenta Stan (2004). Los daños materiales, solo por esta causa, fueron calculados inicialmente por la CEPAL en un equivalente al 13% del PIB [336].

En términos monetarios, este último coeficiente significa que con el impacto en la infraestructura económica y social —total y parcialmente— y los efectos en la producción, el país habría perdido una cifra superior a los US$1,600 millones. Poco después, un informe conjunto del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial elevó la cifra a US$1,900 millones, equivalente al 14% del PIB de 2000, superando el crecimiento acumulado durante los cinco años anteriores[337]. Cálculos posteriores de FUSADES ubican los daños en un nivel todavía más alto (16%), agregando que los terremotos cambiaron el perfil de la pobreza en el país. Esta habría aumentado en 2.4 puntos porcentuales, con un retroceso mucho mayor en los departamentos más afectados: San Vicente (12.6), Cuscatlán (7.8) y La Paz (7.7)[338].

Menos de una década después, la naturaleza volvió a golpear severamente a estos departamentos, esta vez, con el huracán Ida.

Pero igualmente con los desastres vino mucha ayuda de países amigos, recursos asociados con los reaseguros de los activos físicos destruidos y, de hecho, un impulso para la reactivación del sector de la construcción. Naturalmente, los conocidos encadenamientos hacia atrás y hacia delante del sector también tuvieron efectos positivos en otras actividades.

Lo anterior significa que a raíz de los tres desastres naturales ocurridos, el país tuvo que lidiar con problemas no previstos que han comprometido las tareas del desarrollo. Infortunadamente, no en todos los casos prevaleció el buen juicio, la solidaridad y un espíritu de cuerpo para enfrentar la adversidad. Al menos, esto fue palpable durante la etapa de crisis generada por los seísmos, cuando las diferencias entre el presidente de turno y la oposición más radical, hicieron virtualmente de la desgracia, un campo de batalla ideológica[339].

336 CEPAL." Crónicas de desastres: terremotos en El Salvador". Junio, 2002.
337 IMF and World Bank Staff Assessment of the Macroeconomic Effects of the Earhquakes. 2001.
338 FUSADES. "Cómo está nuestra economía? 2000-2001". Las cifras absolutas reportadas por esta institución (US$2,000 millones) difieren de las reportadas por la CEPAL y Banco Mundial-FMI.
339 Sobrino (SJ) retoma las consecuencias de los terremotos desde otra perspectiva. En este sentido, señala que los

A los problemas estructurales no resueltos, los desastres naturales y, por supuesto, el manejo de la política económica, hay que agregar también aquellos elementos del contexto internacional que han gravitado sobre el desempeño de la economía.

En el período que media entre los terremotos de 2001 y la tormenta Stan se dio la recesión mundial ocasionada por los ataques del 9/11, que aunque fue de relativamente corta duración (2002-2003), afectó al principal socio comercial del país con su consabida transmisión a través de las exportaciones, que solo crecieron en ese período 9%, cuando en los dos años previos habían aumentado en 14%. Por su parte, las remesas, aunque no declinaron, disminuyeron su ritmo de expansión[340].

En este contexto, resulta válido preguntarse hasta qué punto las acciones de política económica resultaron eficaces para aminorar los efectos perversos de ese cúmulo de factores exógenos y todavía más, en qué medida esas acciones fueron las más idóneas en tiempos de relativa normalidad política y económica, para potenciar el crecimiento y no al revés.

En el plano económico, no se debe caer tampoco en la tentación de asociar los éxitos relativos de la gestión exclusivamente al comportamiento de la oposición. Y aunque esta no fue en su momento proclive a acompañar las iniciativas gubernamentales, tampoco se le puede señalar como la mayor responsable de que el sistema económico no hubiera funcionado como era deseable.

Los márgenes de maniobra que tuvieron los distintos gobiernos de ARENA no podían, naturalmente, haber sido absolutos en una democracia aún incipiente, ni los logros —buenos, malos o regulares— en el plano económico, pueden ser disociados de la política como tal, por más que en el camino transitado por las diferentes administraciones se haya tenido que enfrentar a situaciones fuera de su control. Pero la verdad es que no todo estuvo en su contra.

En ese marco, el comportamiento de la economía durante el segundo y tercer gobierno de ARENA, con las naturales complejidades de cada época, puede ser

mismos no solo fueron una tragedia, sino también una radiografía del país por la vulnerabilidad que vinieron a descubrir. Y todavía va más allá cuando con un sentido más humano y hasta religioso sentencia: "Los terremotos, como los cementerios, revelan la inicua desigualdad y así muestran su más honda verdad […] Algunas tumbas son suntuosas, grandes panteones con lujosos mármoles, bien ubicadas. Otras, casi sin nombre y sin cruces se amontonan en lugares escondidos y quedan anónimas. Son la mayoría" Jon Sobrino, "Terremoto, terrorismo, barbarie y utopía. El Salvador, Nueva York, Afganistán. UCA Editores, 2006.

340 El impacto de todos estos fenómenos en el comportamiento de la economía desde mediados de los noventa hasta los primeros de la siguiente década, aparece descrito en la parte del diagnóstico de la Estrategia económica y social 2004-2009, de FUSADES, elaborada en colaboración con la Universidad de Harvard, donde se pone énfasis en la espectacular caída de la exportaciones de café (de US$522millones en1997 a solo US$106.9 millones) lo mismo que en la disminución en el volumen de producción del mismo rubro de 34% de 2000 a 200l. El mismo estudio resalta además, el impacto de la recesión iniciada en Estados Unidos a partir del 2001.

así asociado al estilo de gestión de cada uno, pero también a las variables contextuales que marcaron la diferencia con los otros dos, en términos de crecimiento, estabilidad y consolidación del modelo. En cada caso, en lo personal acepto las implicaciones de los fenómenos coyunturales y las acciones de política económica dentro de un enfoque más que todo funcionalista. Pero también, considerando el mediano plazo, es pertinente abordarlo con un enfoque más estructural.

Esto es lo que hizo Edwards (2003) al inquirir sobre las causas de la desaceleración del crecimiento. En primer lugar, pone el acento en la baja productividad de los factores (TFP), contrastando lo acontecido durante el período 1992-1995, cuando el crecimiento de la economía nacional estuvo entre los más altos de América Latina. Este fenómeno es asociado con la combinación de una serie de factores, incluyendo la pérdida de impulso en el ritmo de las reformas económicas —en particular las institucionales—, la lenta expansión de las exportaciones, la baja tasa de inversión extranjera directa, así como el bajo nivel de inversión en capital fijo, cuyo coeficiente de 16.5% —registrado en promedio durante 1990-97— debería haberse elevado al menos al 20%, para mantener un crecimiento similar al observado en la primera mitad de los noventa.

En este punto, la conclusión que podría extraerse es que ni el supuesto impulso que le debería haber dado el programa posbélico de reconstrucción durante la segunda administración, ni las fuertes inversiones que se hicieron en infraestructura durante el tercero, fueron suficientes para rescatar a la economía del punto de inflexión registrado en 1996 y corregir las fallas de política que propiciaron ese declive.

Este fenómeno se asocia con el casi nulo ahorro del sector público, con la consiguiente presión del gobierno sobre los escasos recursos por los que competía el sector privado, frente a lo cual el endeudamiento con el exterior fue convirtiéndose en una opción importante. En este último caso, por el progresivo proceso de dolarización que culminó con la aprobación de la LIM, y en lo que concierne al sector público, por el relativo fácil acceso que se tuvo para colocar títulos de deuda o acceder al financiamiento de organismos internacionales, aprovechando el grado de inversión que había mostrado el país, como se señaló anteriormente.

Sin embargo, el destino del crédito bancario hacia sectores que generan poco valor agregado, donde sobresalen los no transables y el crédito personal, sin duda se convirtieron en la expresión financiera más relevante de que el poco énfasis que se le dio a la inversión en capital productivo, tuvo una alta responsabilidad en el fenómeno del menor crecimiento.

Es más, casi quince años después, FUSADES ha reiterado las implicaciones de la contracción crediticia de 1995 (13% en términos reales) en el quiebre de la

tendencia de crecimiento en 1996, para de ahí derivar una relación directa entre crédito y PIB[341]. A esto se agrega la renuencia de la banca a apostarle al capital de riesgo, particularmente en momentos en que muchas empresas habían caído en una situación de mora.[342]

El débil comportamiento de las exportaciones, por otra parte, también es señalado por Edwards como responsable del lento crecimiento de la economía. Al incremento de las ventas totales al exterior que se registró en el período 1990-1995 (12% como promedio) se contrapone un crecimiento de solo 4% en el lapso 1996-2001, en parte, debido al efecto adverso de los términos de intercambio que se deterioraron en 18% entre 1995 y 2002.

Desde una perspectiva más general, el mismo autor señala que los factores externos tuvieron un efecto importante en el crecimiento económico del país, demostrando la existencia de una alta correlación entre el comportamiento del PIB y la parte externa de la economía. Para ello, utilizó un modelo econométrico de tres variables: cambios en el crecimiento cíclico de la economía estadounidense —el mayor socio comercial de El Salvador—, los "shocks" derivados de los términos del intercambio y los cambios en los flujos internacionales de capital.

Los resultados del modelo mostraron que entre el 45% y el 75% de las fluctuaciones cíclicas en los Estados Unidos, son transmitidas a El Salvador. Además, que un empeoramiento (o mejora) de un 10% en los términos de intercambio, resultan aproximadamente —con un año de retraso— en un descenso (o aumento) cíclico de un punto porcentual.

Dado el grado de apertura de la economía y la marcada concentración del comercio exterior con Estados Unidos, los hallazgos de Edwards solo vienen a confirmar el fenómeno de la vulnerabilidad que con frecuencia se ha esgrimido para explicar el comportamiento errático de la economía nacional ante fluctuaciones drásticas en las economías con las que el país mantiene relaciones más estrechas, fenómeno que también experimenta el resto de países centroamericanos.

Sin embargo, durante buena parte del período que cubre esa investigación —agregando el último año de la administración Flores y haciendo abstracción del impacto relativamente pasajero que tuvieron los acontecimientos del 9/11— El Salvador creció sensiblemente menos que el promedio regional en lo que respecta al tema de las exportaciones.

341 ¿Cómo está El Salvador? Pág. 42. 2009.
342 Vidal, Juan Hector. Caracterización y potencial del mercado de capitales de El Salvador. Programa BID/Bolsa de Valores, 2006.

Desde nuestro punto de vista, el magro desempeño de las exportaciones, tenía en ese momento (Edward realizó el estudio en el 2003) también otras explicaciones de política anterior. El mismo hecho de que la estructura del PIB se hubiera venido decantando progresivamente a favor de los no transables ya señala dos cosas: 1) la falta de una estrategia exportadora sólida, más allá del significado inicial que se le otorgaba al desmantelamiento del proteccionismo para hacer la economía más competitiva vía reasignación de recursos, y 2) la influencia de factores que, como el tipo de cambio, generaba —y lo sigue haciendo— un círculo vicioso, donde las remesas impulsaban la sobrevaluación, estimulaban las importaciones y desplazaban recursos a sectores distintos de los transables.

En lo que se refiere a la inversión extranjera directa, destaca el clima poco propicio que mostró el país, más allá del "boom" que acompañó a la privatización de sectores estratégicos como las telecomunicaciones y la energía eléctrica entre 1998 y 1999. Como se señaló antes, en la región centroamericana, salvo algunos años, El Salvador ha sido el menos favorecido con nuevos flujos de inversión extranjera directa, habiéndose colocado algunas veces solo por encima de Haití en el contexto de América Latina y el Caribe. La inversión extranjera directa (IED) como porcentaje del PIB muestra una tendencia desfavorable para El Salvador desde 1990 (cuadro Nº 41).

Indudablemente, el tema de la IED es relevante en cualquier país y en todo momento. Las tres características esenciales de este tipo de inversión —complementar el ahorro nacional, transferir tecnología y potenciar la apertura de nuevos mercados— no pueden ser en ningún caso desvalorizadas, particularmente en un país que como El Salvador, se ha distinguido —al menos en el ámbito regional— como el menos atractivo para la inversión extranjera.

Edwards, sin embargo, sostiene que posiblemente la deficiente infraestructura institucional —incluyendo las percepciones de un bajo respeto al estado de derecho, la falta de rendición de cuentas, un sistema judicial ineficiente, limitado respeto por el derecho de propiedad y un alto nivel de corrupción— ha sido el mayor impedimento para la inversión.

De alguna manera, lo anterior está totalmente en línea con lo señalado por el Consenso de Monterrey, cuando destaca que "un adecuado ambiente doméstico es vital para la movilización de los recursos internos, el incremento de la productividad, la reducción de la fugas de capital, el fortalecimiento del sector privado y la atracción y el uso eficaz de la inversión y la asistencia financiera"[343].

343 United Nations. "Monterrey consensus on financing for development". Monterrey, México 2002.

Cuadro Nº 41
Ingresos netos de inversión extranjera directa como porcentaje del PIB

Año	Centroamérica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	Costa Rica
1990	0.44	0.04	0.64	1.61	2.96	0.00	-3.09
1991	1.74	0.48	0.99	1.89	3.30	0.00	2.63
1992	1.74	0.25	0.91	1.57	3.49	1.11	2.96
1993	-0.49	0.23	1.28	1.14	3.37	2.91	-10.10
1994	2.52	0.28	0.50	1.20	3.70	2.91	8.21
1995	1.62	0.17	0.55	1.66	4.30	4.87	...
1996-00	3.70	2.60	1.50	2.70	6.40	8.40	3.50
2001	2.60	2.00	2.40	2.50	3.60	3.40	2.80
2002	2.20	3.30	0.50	2.20	5.10	0.60	3.90
2003	2.40	0.70	0.50	2.40	4.90	6.10	3.30
2004	2.30	2.50	0.50	2.20	5.80	3.30	3.10

*Déficit Fiscal incluye pensiones.
Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL.

Desde otro punto de vista, es interesante hacer notar que mientras Edwards le atribuye a la IED la "incapacidad del país para incrementar la TPF", no le asigna importancia al fenómeno de la sobrevaluación cambiaria, como ha sido insistentemente planteado por otros analistas independientes y organismos internacionales[344]. En cambio, señala que bajo la dolarización, es fundamental poner atención a los elementos estructurales de la economía.

En resumen, bajas tasas de inversión en infraestructura y capital fijo, un lento crecimiento de las exportaciones, baja productividad y débil funcionamiento de las instituciones, fueron la causa del pobre desempeño de la economía particularmente en la tercera administración de ARENA.

Algunos han creído encontrar en un excesivo protagonismo de ciertos formuladores de política, el pecado original. Otros asocian el comportamiento de la economía a fallas de interpretación de las grandes decisiones requeridas en una etapa de transición política muy importante. Y unos más, en una perversión de la política económica, puesta más al servicio de determinados intereses que del país en su conjunto. Nuestra interpretación es que hubo de todo eso, con el ingrediente adicional de que nunca se procesó la idea de lo que realmente estaba en juego en el plano político.

344 Véase por ejemplo FUSADES-CMCA,CEPAL, Saca y Cáceres (2004) Acevedo. González Orellana (2008).

D. Recuperación y retroceso (2005-2009)

Una aproximación a la gestión económica del cuarto gobierno de ARENA obliga, por así decirlo, a unas reflexiones previas, al menos por dos razones.

Primero, porque al presidente Saca lo señalan los miembros más prominentes del partido de haber sido el principal responsable de la victoria del FMLN en las elecciones del 15 de marzo de 2009, terminando con una dinastía de 20 años. Más allá del cuestionable manejo político para asegurar la continuidad arenera y la importancia que su gobierno le dio a lo social, el mandatario tuvo en la crisis internacional una buena excusa para entregar el país en condiciones muy precarias en materia de crecimiento.

Segundo, por su inclinación a un cierto populismo disfrazado, que resultó definitorio para que el país entrara en una severa crisis fiscal, dejando a su sucesor virtualmente sin márgenes de maniobra para enfrentar la coyuntura. En ese caso se ocultó información de interés nacional y se forzó eventualmente a negociaciones de última hora con los organismos internacionales de financiamiento, cuando se estaba todavía en la fase de transición.

Los acontecimientos que llevaron a doce diputados a dejar el partido ARENA en octubre de 2009, también se vinculan con el señor Saca; lo que de ser cierto y tal como se planteaba el escenario político después de esa "fuga", bien podía pasar a la historia como un héroe o un villano.

Siendo así, resulta un poco más fácil justipreciar su gestión a partir de eventos y situaciones que aparentemente no tienen relación directa con lo que ocurrió en el plano estrictamente económico, pero que desde mi particular punto de vista, forman un entramado que no solo precede, sino que, además, pudo haber distraído al gobernante de sus responsabilidades con la economía. Es más, en determinado momento circuló la versión de que el BCR fue presionado para alterar cifras e indicadores, acción que fue incluso objeto de un intercambio de posiciones públicas entre el gobernante y algunos dirigentes empresariales.

En este marco, hay que recordar que "Tony" como a él le gusta que le digan, hizo del lema "país seguro" el tema central de su campaña. De alguna manera, con esto se hacía cargo del clamor popular ante el fracaso de la "mano dura" que había planteado el presidente Flores para combatir los elevados índices delincuenciales. No obstante, algún mérito le otorgaba el aspirante presidencial a esa prédica, ya que el mensaje no solo lo conservó sino que le dio más volumen al adoptarlo y agregarle otro calificativo: "la súper mano dura".

Frente a ese mensaje —que inclusiso alcanzó notoriedad internacional cuando Andrés Oppenheimer lo calificó como un virtual fracaso— hay que reconocerle al señor Saca que paralelamente anticipó durante su campaña, la importancia que le otorgaría a los sectores sociales, así como a la recuperación del tejido productivo[345]. Estos temas son ineludibles en cualquier campaña electoral, pero en ese momento adquirían otras dimensiones ante la realidad imperante.

El combate a la corrupción también fue incluido como tema importante en la campaña, aunque en este aspecto, al concluir su administración aparecía en la opinión pública como uno de sus principales déficit ante los constantes señalamientos de que mientras el grueso de la población pagaba una elevada factura asociada a un esquema de subsidios perverso, sus más cercanos colabores se enriquecían dejando grandes obras inconclusas, como la Diego de Holguín (rebautizada caprichosamente por el ex presidente Funes a contrapelo de una de las preferencias obtenidas mediante consulta popular promovida por una "comisión especial", designada por decreto ministerial y de la cual formé parte), la reconstrucción de la red de hospitales destruida por los terremotos de 2001. Los perjuicios causados a la economía y el desempeño empresarial en particular, no pueden ser obviados.

Asimismo, es importante recordar que Saca ganó las elecciones de marzo de 2004 llevando entre sus credenciales la de haber sido el candidato más votado en la historia democrática del país desde que empezó a caminar por esa senda en 1982. El cuarto presidente arenero se alzó con el 57.51% de los votos válidos, frente al 35.68% de su opositor más visible —Schafik Hándal del FMLN— y líder histórico del partido comunista. Los adversarios, ambos descendientes de familias árabes, no tuvieron reservas en el electorado por razones de origen; de hecho, los partidos que representaron más que duplicaron los niveles de votación alcanzados en 1999.

Porcentualmente, los dos partidos aumentaron su caudal de votos casi en la misma proporción (alrededor de 6 puntos) con respecto a la última elección, pero la diferencia de casi 22 puntos revela que la derecha no había sido afectada en demasía por la situación económica imperante, aunque el desenlace fue sin duda influenciado por otros factores.

En torno a la tónica de la campaña de ARENA, debe recordarse que incluso la ciudadanía recibió mensajes de funcionarios de algún nivel del gobierno de los Estados Unidos, en el sentido que un triunfo de la izquierda podía afectar los avances logrados en la regularización del status migratorio de nuestros compatriotas, modificar las tradicionales relaciones de amistad entre los dos países y hasta afectar el flujo de remesas.

345 Oppenheimer, Andrés. Cuentos Chinos. pág.25. Plaza & Yánez, 2005.

Aunque nunca se reconoció oficialmente, también circuló la versión de que en las semanas previas a las elecciones habían salido del país más de US$150 millones como producto de las expectativas negativas que estaba generando el posicionamiento del FMLN. Es más, coincidiendo con ello —y esto sí se puede confirmar— la Superintendencia del Sistema Financiero aumentó en 3 puntos porcentuales las llamadas reservas de liquidez de los bancos, en prevención a una corrida masiva de depósitos.

Sin embargo, frente a este mensaje de temor, el triunfo del señor Saca también tuvo en la campaña elementos supuestamente atractivos para muchos potenciales adherentes a su causa. "Durante mi gobierno, las mujeres ya no estarán solas", era uno de ellos; pero desde el punto de vista estratégico —porque de alguna manera significaba un giro en la forma de hacer política— el mensaje era: "Lo social no es complemento de nada, es la base de todo", a lo cual le puso un marcado énfasis en su discurso inaugural.

Un aspecto directamente relacionado con la economía fiscal, fue el éxito logrado por el todavía presidente electo para que el FMLN diera sus votos para la aprobación del Presupuesto General, cuando el ejercicio fiscal correspondiente a 2004 había avanzado casi medio año. Como se recordará, esta había sido una táctica dilatoria utilizada por el partido de izquierda, con el pretexto de lograr una mayor transparencia en el uso de los recursos.

Si esta estrategia del FMLN con la administración Flores respondía al deseo de mandar una señal de fuerza o a un intento de congraciarse con el nuevo gobierno, dando muestras de apertura —con lo cual tanto el partido de izquierda como el presidente electo salían en "caballo blanco"— es algo que a estas alturas no tiene mayor significado.

No obstante, hay que reconocer en el presidente Saca la apertura que en un principio mostró frente a la oposición, formando una mesa de diálogo con la participación de todos los partidos políticos y nombrando una Comisionada para la Gobernabilidad Democrática, como un puente entre el Ejecutivo que, al menos en teoría, le debería haber ahorrado energías para dedicarse a la esencia de cualquier gestión, entre ellas la economía.

Ya solo con esto, al menos formalmente, el señor Saca marcaba una enorme distancia con su antecesor, catalogado como muy poco proclive al diálogo y al compromiso con sus opositores y, por el contrario, muy dado a las lisonjas y hasta la pleitesía salida de tono como la prodigada al presidente Bush.

En lo que concierne directamente al tema económico, el discurso de toma de posesión satisfizo de manera especial al sector empresarial, ya que por primera vez en quince

años, un gobierno se hacía cargo de sus constantes llamados al retorno de las políticas sectoriales, sin duda confiado en que en su base podía estar el inicio de la reactivación.

Su ofrecimiento de apuntalar determinadas actividades se vio directamente reflejado en las acciones dirigidas a reactivar el agro, el turismo, la vivienda y la industria, así como su ofrecimiento de no incrementar los impuestos, aunque en esto tuvo que ceder ante una crítica situación fiscal pocas veces observada y las presiones que, como la de los transportistas, le acorralaron constantemente.

De alguna manera, esas ofertas sonaban como un canto a la esperanza en los oídos de los empresarios, los que a través de las distintas ediciones de ENADE celebradas hasta la fecha, habían hecho de esos temas un asunto de honor, aclarando que, en lo que corresponde al campo impositivo, la iniciativa privada siempre había puesto el acento en la ampliación de la base tributaria y en el combate a toda expresión de defraudación fiscal. En este plano, siempre se insistió en el problema de la informalidad, aunque nunca se elaboró sobre sus causas.

El hecho de que el nuevo presidente proviniera del sector empresarial, habiendo estado incluso al frente de la cúpula durante los tres años previos al lanzamiento de su candidatura —al margen de las críticas que este mero hecho había despertado porque lo asociaban como una instrumentalización del gremio—, el sector, en general, se sentía confortable con el nuevo mandatario.

Ya en el ejercicio del cargo, el presidente Saca dio muestras de que su gobierno efectivamente se apartaría de lo que había sido la línea ortodoxa de los anteriores gobiernos, en varios aspectos.

En el campo estrictamente productivo, se le empezó a poner mayor atención a sectores claves de la economía como había prometido en su discurso de toma de posesión. Por los resultados obtenidos, puede afirmarse que este giro tuvo su mayor impacto en el sector primario y en el de la llamada "industria sin chimeneas", a partir de la creación de un Ministerio de Turismo y la estrategia seguida por el responsable de la cartera, incluida la aprobación de la Ley del Turismo. En este sentido, se dio un paso importante frente al nulo apoyo que recibió la creación de una ley especial para dicho sector durante la administración anterior[346].

346 N. del A. En cuanto al sector agropecuario hay un testimonio de Federico Colorado, quien sustituyó a Antonio Saca como Presidente de la ANEP, cuando en ocasión de recibir el Premio ASI correspondiente a 2007, en la parte pertinente al discurso de aceptación del galardón, expresó lo siguiente: "No quisiera dejar pasar esta oportunidad, para hacer un público reconocimiento al señor presidente de la República y a su equipo de gobierno, porque desde un principio creyeron y le apostaron al sector agropecuario. En este sentido, debo reconocer especialmente la labor desarrollada por el señor ministro de Agricultura y Ganadería, licenciado Mario Ernesto Salaverría, junto con su equipo de colaboradores, para rescatar al sector de la postración en que se encontraba, debido a la falsa premisa de que era mejor importar que producir".

En el caso del sector industrial, la ASI estuvo trabajando directamente con funcionarios gubernamentales alrededor de un programa cuyo contenido preliminar había sido incluido dentro de lo que la gremial definió como "política industrial", que puede considerarse como la respuesta del sector ante el desmantelamiento de la protección arancelaria. Desde luego, este no era un tema nuevo entre los empresarios ya que lo habían venido planteando desde el primer gobierno de ARENA, enmarcado dentro de las políticas sectoriales por las que había venido clamando casi todo el sector privado aglutinado en la ANEP.

En cuanto al tema habitacional, el gobierno fue más allá y a mediados de 2005 aprobó la Política Nacional de Vivienda, como marco básico para fomentar —especialmente— la construcción de soluciones habitacionales de interés social. En la práctica, sin embargo, las acciones resultaron bastante limitadas y no se vieron los resultados que por lo menos visualizaba el sector de la construcción, que por cierto tuvo una participación importante en la elaboración de esa política.

Los logros más visibles se tuvieron con el programa de subsidios que se diseñó para ayudar a las familias que resultaron damnificadas por la tormenta Stan, que tuvo en el Fondo Social para la Vivienda, un ejecutor y aliado estratégico fundamental, y en el BID, un soporte financiero en el marco de un préstamo que había sido negociado expresamente para fortalecer al sector durante la administración anterior.

En el plano social, y tal como se señaló anteriormente, el presidente Saca dio un salto de calidad muy importante con la creación de FOSALUD y Red Solidaria. En el caso del primero, se modificó una serie de impuestos específicos para su financiamiento (licores, armas, cigarrillos) dentro de una concepción muy propia de los países avanzados, que penalizan este tipo de consumos considerando las externalidades negativas que provocan. En este aspecto, tuvo que hacerse un trabajo de convencimiento muy importante en los sectores dedicados a la fabricación, importación y/o comercialización de esos rubros, sobre la necesidad de contribuir a ese propósito. El decreto que le dio vida a ese programa contó con el voto unánime en la Asamblea Legislativa.

En cuanto a la Red Solidaria, programa creado para hacer transferencias directas en las ciudades más pobres del país con base a un estudio específico realizado por FLACSO, su financiamiento comenzó con apoyo directo del presupuesto nacional para favorecer a 75 municipios. A través de este programa, cuyos alcances se extendieron posteriormente a un universo de 90 pueblos y ciudades, se otorgan subsidios mensuales directos a las familias previamente identificadas, que oscilan entre $20 y $30, a condición de que los niños asistieran a la escuela.

Ambos programas y los que podían ser considerados como sus antecedentes más inmediatos —Escuela Saludable y EDUCO, implantados durante la primera

administración arenera—, fueron considerados por la administración Saca como los de más alta significación para contribuir a reducir la pobreza, criterio que compartían organismos internacionales como el Banco Mundial.

Estas iniciativas fueron complementadas con el lanzamiento de la Alianza por la Familia, el 3 de diciembre de 2007, consistente en 17 medidas entre las que se incluyeron la congelación de la tarifa eléctrica —supuestamente hasta que concluyera su mandato—, el aumento del techo para las deducciones del impuesto sobre la renta por concepto de educación y gastos médicos, la ampliación hasta del 100% de la cobertura del salario por maternidad, la eliminación del pago de matrícula para la secundaria, entre otros.

Hay que decir que dicha alianza fue criticada en su momento por la oposición, porque entre otras cosas, la consideraron como una estrategia para contrarrestar la drástica caída que había experimentado en las encuestas de opinión el partido gobernante, en gran medida, como secuela del lanzamiento de la candidatura de Mauricio Funes de parte del FMLN[347].

Como puede colegirse, todas estas medidas —que infortunadamente se consideraron como proyectos del presidente y no se enmarcaron dentro del concepto de "políticas de Estado"— significaban comprometer importantes recursos presupuestarios, y, en el caso concreto del congelamiento de la tarifa eléctrica, sumas cuantiosas de la CEL. Este último caso, implicó poner en serios apuros financieros a la autónoma para realizar las inversiones que ya tenía identificadas con los proyectos de las presas hidroeléctricas ya mencionadas (El Cimarrón y El Chaparral), considerados estratégicos para hacer frente a la demanda de energía eléctrica por los próximos 15 años y también para cambiar un tanto la matriz energética, fuertemente dependiente de los derivados del petróleo.

Eventualmente, ese drenaje de recursos tuvo un gran impacto en el Fondo de Compensación creado para pagarle a las generadoras privadas y a las distribuidoras la diferencia entre la facturación y el costo real de la energía, representada por el subsidio. El suministro del fluido eléctrico se puso eventualmente en riesgo cuando la autónoma ya se encontraba virtualmente imposibilitada de poner los recursos necesarios para que se pudiera pagar ese diferencial.

La gravedad del problema se puso más en evidencia cuando el presidente de la autónoma aceptó públicamente que la entidad ya no tenía capacidad para continuar haciendo frente al pago mensual del subsidio de la energía más allá de marzo de 2009, debido a que se le habían duplicado los gastos inicialmente proyectados

347 Los señalamientos subidos de tono circularon profusamente en los diferentes medios de comunicación social.

(US$239 millones) para hacer frente a este compromiso en el período comprendido entre octubre de 2007 y mayo del 2009 cuando terminaba el mandato del señor Saca.

Por otra parte, y en lo que se refiere al campo institucional, se le puede atribuir a don Tony un gran mérito, por la creación de la Superintendencia de Competencia y la Defensoría del Consumidor, dos pilares fundamentales para el funcionamiento más correcto del mercado. Estas se vinieron a agregar a la SIGET, que había sido creada precisamente a raíz de la reestructuración del sector eléctrico en 1998.

Esto, más las políticas sectoriales para el fomento de la producción, y desde luego la bandera social, llevaron a algunos analistas a considerar al Presidente Saca como alguien que se acercaba más a la corriente social demócrata que al liberalismo más ortodoxo que había sido el fundamento filosófico-doctrinario de la creación de ARENA, y donde la conducción económica daba algunos signos de distanciamiento con el fundamentalismo que habían practicado sus antecesores.

Teniendo como marco un estilo un tanto diferente de atender, principalmente, el campo social, durante el cuarto gobierno de ARENA se empezó a registrar una cierta recuperación de la economía, aunque los efectos desfasados de las decisiones pasadas tuvieron, al menos al principio, alguna influencia adversa. Y en efecto, el año 2004 —cuya gestión le correspondió legalmente en su mayor parte al gobierno de Saca— cerró con un crecimiento del PIB de solo el 1.9%, la tasa más baja durante los 15 años anteriores, después del nivel más crítico (1.7%) registrado durante los años 1996 y 2001.

Sin embargo, entre 2005 y 2007, la tasa de expansión alcanzó un promedio de 4%, sobresaliendo el crecimiento de este último año (4.7%), el más alto logrado desde 1995. Empero, hay que recordar que los datos oficiales sobre la tasa de crecimiento de 2007 fueron motivo de controversia, porque en opinión de algunas gremiales del sector privado, ese cambio al alza no era congruente con las cifras que el BCR había venido reportando hasta el tercer trimestre. Las estimaciones de CEPAL y el FMI parecían darles la razón a los empresarios.

Otras organizaciones como FUSADES tomaron como ciertas las cifras oficiales sobre el crecimiento del PIB y convalidaron los resultados de las revisiones oficiales posteriores. En estas se destaca, principalmente, el repunte de sectores importantes en la determinación del PIB, con crecimientos en el trienio 1995-97, que van desde el 2.8% en el caso de la industria, 4.7% en el comercio, 5.2% en el transporte, almacenamiento y comunicaciones, y 4.7% en el comercio, hasta el 7% en el caso del sector agropecuario. En conjunto estas actividades aportaron más del 70% al PIB. En otras palabras, el cambio de tendencia en el crecimiento, se centró en cuatro sectores que tienen una participación en el producto global que se acerca a esta última cifra.

En 2008, la tendencia favorable que había registrado la economía durante los dos años previos, comenzó a revertirse y se habría acentuado en 2009, con un crecimiento del 2.5% en el primer año y una contracción estimada entre el 2.0% y 2.5% en el segundo. Cifras preliminares para 2008 indican una reducción sensible en la tasa de crecimiento de casi todos los sectores con respecto al año anterior, destacándose el agropecuario con 7.2% ((8.8%), la industria con 2.7.0% (3.7%) y el comercio con 2.0% (4.1%). El más afectado habría sido la construcción con una caída del 6% y el sector financiero y de seguros con un crecimiento de solo 0.5%, frente a uno de 5.4% el año anterior.

De confirmarse esas cifras y en el escenario más optimista, la economía habría crecido en el período 2005-2009 en 2.4%, que si bien excede la registrada en el quinquenio anterior, sería la segunda más baja en dos décadas.

Por el lado de la demanda agregada y después de la contracción registrada en 2004, se contabilizó en los tres años siguientes una recuperación sensible en la inversión bruta (5.2% como promedio) pero en 2008 se habría observado una importante contracción (5.3%). Igualmente se registra un repunte sensible aunque de manera inestable en el consumo total en el período 2005-2008 (alrededor del 5.0%), aunque todo hacía prever que en 2009 se podría presentar otro revés.

Siguiendo la tendencia general observada en el mediano plazo, el componente privado fue, a su vez, el elemento más importante en la variación del consumo agregado y la formación bruta de capital. El desplazamiento hacia arriba registrado en el primer caso, continuó gravitando en la demanda total, de manera que fue superando todavía más al PIB, como se había notado por primera vez varios años atrás. Hacia 2008, ese coeficiente se había situado en 107%, aunque el escenario depresivo que había comenzado a observarse como producto de la recesión mundial y el reacomodo de las pautas del consumo de las familias, podía cambiar esa tendencia en los siguientes años. (PNUD, 2006)

Además, a partir de 2006 y hasta 2008 se contabilizó una recuperación de las exportaciones de bienes y servicios (7.2% promedio) lo que habría elevado su participación en el PIB por sobre el 27%, o sea el nivel más alto en los cuatro quinquenios.

En la práctica, lo que esto significa es que el comportamiento de la economía seguía siendo presa de los bajos niveles de ahorro y de inversión, mientras las presiones sobre el sistema se volcaban hacia el exterior a través de un marcado crecimiento de las importaciones de bienes y servicios. De hecho, estas representaron en 2008 el 49.8% de la oferta global, superando en más de 20 puntos porcentuales, el coeficiente de exportaciones.

En este período, la dinámica de las exportaciones tuvo como soporte el TLC con Estados Unidos que entró en vigencia en marzo de 2006. A partir de este año las ventas a ese mercado mostraron una sensible expansión, influenciada por el crecimiento de más del 14% en 2008. Los productos no tradicionales fueron muy importantes en ese crecimiento, pero lo más notable, fue el gran impulso que mostraron los tradicionales (casi 30%) influenciados por la recuperación de los precios del café.

Hay que destacar, sin embargo, que las ventas al mercado de Estados Unidos se vieron de alguna manera afectadas principalmente en los primeros años de vigencia del tratado, al entrar en vigencia las cuotas de textiles y prendas de vestir procedentes de China, una vez se cumplieron los requisitos que rodearon su ingreso a la OMC en diciembre de 2001.

En ese marco, cifras oficiales del BCR señalan que las exportaciones totales a EUA decrecieron en 3.4% en 2006, mientras que en 2007 experimentaron un aumento del 2.4%. Ese comportamiento coincidió con una declinación en la maquila del 2.2% en el primer año y con un incremento del 1.4% en el segundo. En 2008, las ventas totales a dicho mercado habrían aumentado en 7.7%, a pesar de que ya eran perceptibles los signos de la recesión en ese país.

Las exportaciones a Centroamérica, por otra parte, registraron una expansión de más del 73% en el período 2005-2008, para representar en este último año el 35.8% del total general, después de haber representado el 24.8% en 2004. El MCCA se convirtió así en el segmento geográfico más dinámico, lo cual se torna más significativo al considerar que con los tratados bilaterales y con la apertura en general, ha ido desapareciendo la "preferencia centroamericana" que fue en su momento lo que potenció el comercio regional.

Lo anterior significa que el MCCA se mantiene como un factor determinante en la expansión de las exportaciones del país, a pesar de la sobrevaluación del tipo de cambio y los regímenes flexibles que mantienen los otros países. Sin embargo, ya en los últimos meses de 2008 se empezaron a observar las consecuencias de la crisis internacional, lo que se agravó a partir del segundo semestre de 2009 por la situación política de Honduras.

Por otro lado, las cifras de la balanza de pagos y algunos indicadores específicos del sector externo confirman que, a pesar del crecimiento observado en las exportaciones de bienes en el período 2005-2008, la dependencia de la economía frente al resto del mundo continuó acentuándose por el dinamismo más vigoroso de las importaciones (29.7%). En efecto, en el mismo lapso, la brecha comercial se elevó del 19.4% al 23.5% como proporción del PIB.

En relación con el al punto anterior, debe señalarse que la transmisión del impacto de la crisis internacional en la economía nacional se hizo sentir con fuerza en 2009 a través de una caída de las exportaciones y de las remesas, con una reducción al mes de agosto de 17% y 12% en ese orden, según información vertida por el BCR hacia finales de septiembre. En el cuadro Nº 42 se muestran algunos indicadores del sector externo expresados en relación con el PIB.

Cuadro Nº 42
Indicadores del sector externo como porcentaje del PIB

Año	Exportaciones	Importaciones	Déficit Comercial	Remesas	IED
2005	19.8%	39.2%	19.4%	16.6%	24.4%
2006	19.9%	41.1%	21.2%	18.6%	23.5%
2007	19.6%	42.8%	23.2%	18.1%	29.0%
2008	20.5%	44.0%	23.5%	17.1%	30.3%

Fuente: Elaboración propia con datos del BCR.

Los precios al alza del petróleo fueron el principal responsable del desajuste en la parte real de la balanza de pagos y la creciente relación de las importaciones totales respecto al PIB. Este fenómeno quedó marcado cuando los precios de dicho producto alcanzaron a mediados de 2008 un precio superior a los US$147 por barril.

En el campo fiscal, las dificultades de lograr el apoyo de la principal fuerza opositora en la Asamblea Legislativa comprometieron, hasta cierto punto, la gestión de la administración Saca. Sin embargo, el gobierno no se cruzó de brazos para obtener recursos y mantener funcionando sus programas de subsidios, para lo cual acudió a figuras financieras muy sui géneris que fueron objeto de controversia por la forma no muy sutil de eludir el voto calificado.

Sin duda, la jugada financiera más importante fue la creación del fideicomiso para pensiones ya mencionado. Con esto, lo que en la práctica se hizo fue diluir en el tiempo una deuda previsional que, en otras circunstancias, debería haber tenido su financiamiento a través del presupuesto corriente. En los hechos, de ese financiamiento se hicieron cargo las AFP invirtiendo por ley una proporción de los ahorros de los pensionados que hoy se rigen por el sistema privado, en los títulos que emite el BMI como responsable del fideicomiso.

Después de eso, vendría la creación de tres fideicomisos más, dos mediante la modificación de las leyes de creación del FOVIAL y la del Registro Nacional de la Propiedad, para permitir a las instituciones adquirir deuda mediante figuras como la titularización de flujos futuros, para apuntalar programas sociales y de seguridad.

A pesar de esos ejercicios, los pozos secos de la hacienda pública necesitaban más líquido proveniente de fuentes privadas para saciar la sed del mismo gobierno y los apetitos de tipo político, que fueron minando las credenciales de mesura y prudencia que distinguieron por mucho tiempo el manejo de las finanzas del Estado salvadoreño.

En efecto, como ya se mencionó, en junio de 2008, se aprobó un nuevo impuesto de US$0.04 por minuto de cada llamada entrante del exterior, lo que significaría un ingreso para el fisco que bordeaba los US$90 millones anuales, en adición a los US$ 0.10 aplicados al galón de combustible. Unas semanas después, el decreto relacionado con el primer gravamen debió ser modificado en parte, debido, según un diputado del FMLN que tampoco acompañó la reforma, para llenar vacíos que no dejaban claro el destino de los recursos. Sin embargo, un colega de ARENA, aseguró que los US$88 millones que recaudarían del impuesto "se sumarían al esfuerzo para continuar subsidiando el gas propano, energía eléctrica, Red Solidaria y transporte"[348].

Con todo, la agonía fiscal continuaba y hacia fines de julio de ese mismo año el gobierno hizo pública su decisión de comenzar a focalizar los subsidios. En efecto, mediante negociaciones con la cúpula empresarial y algunas de sus gremiales, aquél empezó a reducir el subsidio a la industria y al comercio de manera gradual. La eliminación de este subsidio comenzaría con una reducción del 40% en agosto de 2008, seguiría con el 30% en abril de 2009 (cuando hubieran pasado las elecciones presidenciales) y concluiría en diciembre del mismo año. Sin embargo, ante la crítica situación fiscal, este último tramo quedó sin efecto a partir de marzo del mismo año.

Todavía en ese momento, no había salido a luz pública el gran agujero fiscal que dejaría la administración Saca, problema que llevó a fuertes negociaciones entre los dos partidos mayoritarios para superar una situación inédita en el manejo de las finanzas públicas, donde el gobierno saliente dejaba atrasos en los pagos a proveedores, incumplimiento en la devolución de la renta, rezagos en las transferencias a las municipalidades a través de FODES y hasta el riesgo de no tener con qué pagar los sueldos de sus propios empleados (La Prensa Gráfica, 23 mayo de 2009).

Algunos analistas vieron en estas decisiones una solución salomónica —aunque parcial— a un problema realmente crítico y que se fue configurando como uno de los más complejos de las cuatro administraciones areneras, particularmente a partir de la dolarización de la economía.

Ya en el cuarto informe de labores (el último) rendido por el presidente Saca ante la Asamblea Legislativa, hizo toda una apología de los programas sociales que,

348 La Prensa Gráfica. 25 de julio de 2008.

sin duda, fueron la parte más emblemática de su gestión, pero donde el factor financiamiento resultó cada vez más comprometido. Al efecto dijo:

"Desde que inicié mi gestión presidencial hace cuatro años, enfoqué mis esfuerzos en la gente […] Tu familia ha recibido el apoyo de una gestión enfocada en lo social, con un gobierno con sentido humano que ha llevado a todos los salvadoreños y salvadoreñas la esperanza, pero más importante, mejores oportunidades para salir adelante".

En esa ocasión, hizo un recorrido de su gestión, en el cual se refirió al "quinquenio del agro", FOSALUD y Red Solidaria, señalando los logros alcanzados en cada caso. En el primero, destacó que "hemos cambiado el rumbo del sector agropecuario con políticas inteligentes y responsables", dejando la sensación de que con ello estaba haciendo una crítica velada a sus antecesores.

Pero al presidente Saca todavía le quedaba un año de gestión. Y el panorama internacional no era precisamente el más halagüeño para un país que había sido considerado como de los más vulnerables ante los embates de la "tormenta perfecta", debido, en buena medida, a su régimen monetario y su alta dependencia de las remesas familiares. A pesar de ello, el gobierno mantuvo por varios meses las expectativas de crecimiento preliminares para 2008 (4.5%-5.0%), bajo el argumento de que el país estaba preparado para enfrentar un shock como el que habían anunciado organismos internacionales, considerando su estabilidad macroeconómica y el récord de crecimiento de los tres años previos.

No obstante, la contundencia de los hechos y los pronósticos revisados de parte de organismos internacionales (Banco Mundial, FMI y CEPAL, entre otros) llevó al gobierno a reducir esa meta hasta el 3.5%, casi en paralelo con el nombramiento de una Comisión Multidisciplinaria (30 de abril de 2008) para que colaborara en la formulación de un conjunto de propuestas para enfrentar un contexto internacional sumamente adverso, que en esa ocasión se agregaba al escenario político más complicado para ARENA, desde su arribo al poder en 1989. Entre los veintiocho integrantes de la Comisión destacaban líderes religiosos y empresariales, los rectores de las principales universidades, representantes de partidos políticos y profesionales independientes. El FMLN no participó.

Durante la segunda semana de agosto de 2008, la referida Comisión entregó al gobierno un documento conteniendo más de sesenta recomendaciones, repartidas en cuatro líneas estratégicas: 1) Protección de la población más vulnerable; 2) Agricultura y alimentos; 3) Protección al presupuesto familiar y 4) Economía.

Algunas de las recomendaciones planteadas apuntaban a fortalecer programas ya existentes como Red Solidaria, Escuelas Saludables, y mantener el subsidio para el consumo eléctrico hasta 99 Kwh por mes, así como las conexiones de los

servicios eléctricos rurales para la población de bajos recursos. Otras, en cambio, se referían a acciones institucionales que habían estado en agenda desde hacía bastante tiempo, como por ejemplo, mejorar la seguridad ciudadana, impulsar reformas legales para el sector de medicamentos, reducir trámites para la construcción, la vigilancia del comportamiento del sector financiero y el comercio en cuanto a la aplicación de intereses, la reforma del Fondo Social para la Vivienda y la Reforma a la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP).

Este tipo de medidas no requerían mucho tiempo para ser implementadas ni grandes compromisos políticos. Su dispersión en acciones que no necesitaban muchos recursos facilitaba la tarea. Sin embargo, llamó poderosamente la atención que el sector eléctrico concentró 14 medidas de las 61 sugeridas, prueba inequívoca de la preocupación de la Comisión por la disponibilidad y costo del servicio.

Pero como se dijo, el curso negativo de la economía no puede ser revertido mientras el manejo de las finanzas públicas, que ha sido considerado como el talón de Aquiles desde la segunda administración de ARENA, deje como secuela para el 2009, un déficit que ronda el 5% del PIB, desajuste que no se registraba desde la década de los ochenta. (cuadro 43)

En un marco de severas restricciones fiscales inéditas y en medio de una crisis internacional con pocos antecedentes, la cuarta administración de ARENA le entregó el poder a Mauricio Funes, bajo cuya popularidad se montó el FMLN, generando grandes expectativas de cambio que, difícilmente, podrán ser ni medianamente satisfechas en el futuro previsible.

A pesar del acercamiento que mostraron dichos partidos cuando en 2008 negociaron sendos préstamos con el Banco Mundial y el BID para hacer frente a la deuda bonificada que vence el 2011 y su posterior renegociación para llenar al enorme agujero fiscal, la situación financiera en general y la de las finanzas públicas en particular, seguían siendo crítica. Así, a finales de septiembre de 2009 se negoció una operación con el FMI por US$800 millones con fines "precautorios".

Cuadro Nº 43
Evolución de variables claves en la administración Saca

Año	Crecimiento PIB	Inflación	Déficit Comercial % PIB	Déficit Fiscal % PIB
2005	3.1%	4.3%	19.4%	3.0%
2006	4.2%	4.9%	21.2%	2.9%
2007	4.7%	4.9%	23.1%	1.9%
2008	2.5%	5.5%	23.5%	3.1%
2009[a]	-2.5%	1.0%	n/d	5.1%

Fuente: Elaboración propia con datos del BCR y Ministerio de Hacienda.

Esta operación no necesitaba pasar por el voto calificado en la Asamblea Legislativa, pero en lo que concierne al endeudamiento de tipo convencional, unas semanas antes ARENA, como oposición, ya había empezado a enviar mensajes de que condicionaría fuertemente la contratación de nuevos créditos y la emisión de títulos de deuda. Sus principales dirigentes no ocultaban una especie de represalia, cuando invocaban insistentemente la actitud que empezó a mostrar en igual sentido el FMLN, desde la administración Flores.

Algo de esto comenzaría a cambiar con la estampida de los doce, como lo dije en una de mis columnas de La Prensa Gráfica. De hecho, se tuvo la primera prueba de ello, cuando estos sumaron sus votos con los de los otros partidos distintos de ARENA para la aprobación del presupuesto general para 2010. Quedaba pendiente la reforma tributaria para hacerle frente al hueco fiscal y la ratificación de los préstamos comprometidos en el Plan Anticrisis, planteado por el gobierno del presidente Funes para conjurar la precaria situación económica y social heredada.

E. Valoración global

Tanto organismos internacionales como el Banco Mundial (1995) y el PNUD (2003), así como consultores independientes —Edwards (1995)— coincidían en que allá por la primera mitad de la década de los noventa, el país había hecho bien la tarea hasta ese momento y que estaba ya listo para avanzar hacia una segunda generación de reformas, donde cobraba especial relevancia un esfuerzo dirigido a mejorar el funcionamiento del aparato estatal. Obviamente, se daba por sentado la continuación de una gestión macroeconómica coherente y flexible para mejorar permanentemente el funcionamiento de los distintos mercados y la adaptación dinámica del sistema económico a las cambiantes situaciones del contexto internacional.

Sin embargo, el rumbo que tomó la economía durante la segunda mitad de la misma década —asumiendo que los logros de la fase anterior habían tenido como base la congruencia y eficacia de la política económica— solo podría explicarse, entonces, por una desviación total de la ruta inicialmente trazada, desplazando objetivos de largo plazo para enfrentar problemas de coyuntura. O peor aún, que el pragmatismo que demandaba la gestión económica, hubiera sido sustituido por un ejercicio de experimentación estimulado precisamente por el éxito inicial.

En otras palabras, si el desempeño de la economía había sido bastante positivo durante el primer gobierno de ARENA, lo menos que podía haber hecho su sucesor era reforzar los factores de éxito, revisar lo que no se había hecho bien y cubrir la agenda pendiente. La base ideológica-política del partido y su pregonada adhesión a los principios de la economía de mercado facilitaban supuestamente la tarea, porque

la misma le ponía límites a cualquier desenfreno que pudiera gestarse en los formuladores de la política económica. En pocas palabras, se requería dar un salto de calidad.

Pero la prolongación del ciclo de bajo crecimiento durante casi diez años, es decir, durante el segundo y tercer gobierno, levantan más interrogantes acerca de la pertinencia de la gestión económica durante ese período, especialmente si se toma en cuenta que conforme pasaba el tiempo se agudizaba más ese problema. Esto, no necesariamente por las razones que a menudo se invocaron, como los grandes traumatismos en el campo internacional o los fenómenos naturales en el plano interno. La influencia de estos fenómenos no puede ser ignorada, pero estos no explican del todo el cambio de rumbo de la economía a partir de 1996.

Sobre este punto, en el presente trabajo nos hemos referido varias veces al mejor desempeño que, en general, tuvieron durante ese mismo lapso los países centroamericanos, que en el peor de los casos se enfrentaron a los mismos problemas como desastres naturales y fluctuaciones de los precios en los mercados internacionales, que afectaron los términos del intercambio[349].

Dentro de una visión de conjunto, tampoco se pueden ignorar los efectos desfasados que tuvo en la economía nacional la llamada década perdida y el conflicto armado, cuya combinación condujo a un retroceso más marcado que en los demás países en los principales indicadores económicos y sociales. La secuela de este último, objetivamente hablando, no ha desaparecido del todo, aunque rápidamente el país acortó la distancia en cuanto a su posicionamiento dentro del MCCA.

El costo de la reconstrucción de la infraestructura destruida durante la guerra sigue gravitando sobre la deuda nacional, el éxodo inicial emulado después por miles y miles de salvadoreños y su incidencia en la desarticulación familiar, la cantidad de armamentos que quedó en manos de terceros (estos dos últimos con una clara gravitación en el auge de la delincuencia), no pueden pasar inadvertidos.

Sin embargo, sigue siendo evidente que el problema más crítico que confrontó la economía durante la mayor parte de los cuatro gobiernos de ARENA, fue la crisis del crecimiento gestada inicialmente, no los problemas coyunturales, sino más bien a la gravitación que seguían ejerciendo factores estructurales de vieja data a los que se pretendió hacer frente con fórmulas equivocadas.

Desafortunadamente, al final de los cuatro períodos la crisis internacional terminó por dar al traste con la recuperación que se empezó a observar después del segundo año de la administración Saca, aunque eso no garantizaba en modo alguno

349 Sebastian Edward parece darnos la razón cuando al aludir a que la desaceleración observada durante el período que va de 1996 a 2003 es explicada por el descenso en el precio de las exportaciones: " Es útil comparar el comportamiento de las exportaciones con países que enfrentan un entorno global similar y cuya canasta de exportaciones es similar a la de El Salvador". (Véase: Desaceleración del crecimiento económico de El Salvador. 2004. Pág. 37).

el regreso al crecimiento robusto observado durante el gobierno de Cristiani, que tuvo como trasfondo circunstancias especiales virtualmente irrepetibles.

En cuanto al grado de eficacia del modelo como tal —cuyo sustento material son las exportaciones— ciertamente el fenómeno de la globalización ha actuado como un acicate para que el país intente una mayor inserción en los mercados internacionales. No obstante, también en este caso El Salvador exhibe serias falencias en el ámbito regional.

Según datos de la SIECA, las exportaciones regionales al resto del mundo alcanzaron en el 2007 (cuando todavía no se habían sentido los efectos de la recesión económica internacional), una proporción del 18.3% en la producción total de bienes y servicios, pero solo una del 6% en el caso particular de El Salvador. Honduras, incluso, con un PIB equivalente al 60%, logró un coeficiente mucho más alto (18%). Y cuando se miden las exportaciones en términos per cápita, las diferencias son abismales, especialmente con Costa Rica, país que se ubicó en el segundo lugar en el contexto latinoamericano.

Diferencias como las señaladas pueden ayudar a explicar el éxito o no en la consecución de ciertos objetivos estratégicos. Por eso la comparación con países vecinos con similares estructuras productivas y que están expuestos a los mismos factores exógenos resulta más relevante —cuando se hacen correctamente— sobre todo porque cada uno de ellos ha estado dirigiendo sus políticas instrumentales e institucionales en la misma dirección. Esto no significa que todas se han hecho con la misma inteligencia.

Empero, no se requiere insistir demasiado en esos hechos para extraer conclusiones relevantes sobre el comportamiento de la economía nacional; después de todo, las comparaciones que parten de ciertas coincidencias, aunque relevantes, invariablemente ocultan fenómenos y hechos en los países que dotan a la política económica de sus propias peculiaridades.

Así entendidas las cosas, en el cuadro Nº 44 se muestra el comportamiento del PIB y otras variables relevantes en cada administración, donde claramente se observa una expansión rápida en la primera, la pérdida de dinamismo a partir del segundo gobierno —tendencia que se acentúa en el tercero— pero que nuevamente empieza a revertirse en la siguiente.

Sin duda, cada administración tuvo que enfrentarse a problemas muy particulares, pero en general, ninguno de ellos se apartó de los principios filosóficos que sirvieron de arranque del modelo económico. El problema, en el balance general, es que uno de ellos quiso experimentar más allá de lo que recomendaba la prudencia y el buen juicio. Este fue el gobierno de Flores con la decisión más cuestionable en los veinte años que ARENA estuvo en el poder: dolarizar la economía.

Cuadro Nº 44
Evolución de variables claves por períodos presidenciales
(Promedios anuales)

Año	Crecimiento PIB (promedio)	Inflación (promedio)	Déficit Comercial % PIB	Déficit Fiscal % PIB
1990-1994	5.9%	13.9%	15.9%	2.0%
1995-1999	3.9%	4.8%	13.8%	2.0%
2000-2004	2.1%	3.3%	16.6%	3.6%
2005-2009[a]	2.4%	4.1%	21.6%	3.2%

*Déficit Fiscal incluye pensiones. a/ Con datos de 2009 a partir de estimaciones oficiales.
a/con datos de 2009 a partir de estimaciones oficiales al 21 de diciembre de 2009.
b/promedio 2005-08
Fuente: Elaboración propia con datos del BCR y Ministerio de Hacienda.

Para complicar más la situación, el país fue cayendo progresivamente en un problema fiscal bastante complicado, precisamente cuando el nuevo régimen monetario exigía un nivel de excelencia en el manejo de las finanzas públicas. La parte institucional y la situación internacional en los últimos años, tampoco han sido generosas.

No obstante, el problema de fondo es más estructural. Este se complica por las mismas actuaciones de un Estado que no termina de amoldarse a los desafíos del desarrollo y que carece de lo esencial para enfrentar con más solvencia los obstáculos de la coyuntura. Al aludir a estos temas, el editorial de La Prensa Gráfica (17/06/ 08) ponía esta situación en los siguientes términos:

"En épocas críticas como la actual resultan siempre más visibles las insuficiencias, los vicios y las carencias institucionales; no es de extrañar, entonces, que en estos días se vea con creciente evidencia que el Estado salvadoreño adolece de la falta de una estructura y una práctica financieras que puedan responder a las exigencias de cada momento nacional.

"Nuestro esquema tarifario, para el caso, es una acumulación de decisiones coyunturales, no de un proyecto permanente y sustentado. Tanto cuando se han quitado impuestos como cuando se han establecido, el motor de las decisiones es estrictamente coyuntural, y, por consiguiente, claramente improvisado".

En los juicios anteriores se resume una variedad de aspectos sobre decisiones cuestionables relacionadas con el papel del gobierno en la promoción del desarrollo económico y social y, en un aspecto puntual, en las consecuencias de una política fiscal que no terminaba de encajar dentro del papel que se le atribuye al Estado en una economía social de mercado. Todo esto, teniendo como marco una institucionalidad frágil y muy comprometida por cuestiones ideológicas.

Es de destacar que en teoría, durante las cuatro administraciones de ARENA se mantuvo como criterio básico el rol subsidiario del Estado, pero en los hechos, se cometieron excesos en nombre del mercado, principalmente en materia de regulación, aunque en la última administración, como ha quedado señalado, se hubieran creado instituciones para fortalecer la competencia y tutelar los derechos de los consumidores. La concesión de privilegios de manera explícita o implícita a determinados sectores, no solo vulneró la esencia de la competencia, sino que vino a reeditar prácticas perversas como el amiguismo y el clientelismo político, que directa o indirectamente afectaron a otros sectores y con ello a la mayor parte de la población.

En este contexto, el contenido financiero de los programas públicos siempre fue un tema de debate. De hecho, hubo una tendencia muy marcada a manejar el sistema tributario con una visión cortoplacista e intencionalmente planeada para no incurrir en costos políticos. Cargar los dados hacia la tributación indirecta fue el mejor expediente para diluir responsabilidades frente a los grupos de poder, mientras las finanzas públicas entraban en un estrangulamiento total debido al esquema de subsidios generalizados.

Esto dio paso a un uso elevado del crédito público, incluso acudiendo, al menos durante la última administración, a figuras financieras que fueron progresivamente desnaturalizando la función económica básica de los impuestos y el manejo poco racional de las finanzas del Estado en general, a pesar del reconocimiento que se les da a las reformas administrativas y legales de 2004.

En otro orden, las remesas familiares se fueron convirtiendo con el tiempo en el factor que irradiaba fuerzas para que la economía siguiera funcionando aunque fuera a medio vapor; de hecho, ante el pobre desempeño de las exportaciones, sirvieron como una especie de flotador a una economía notoriamente improductiva.

Ya se ha mencionado cómo esos flujos han permitido financiar un consumo en constante expansión, principalmente de origen importado, que ha llevado al país a ubicarse en dudosos lugares de privilegio a escala mundial por lo abultado de su déficit comercial. Esto equivale a una persona o familia que gasta más de lo que gana, mientras la diferencia sea cubierta por alguien más, en este caso, por los hermanos lejanos.

Pero en este caso, el problema no se reduce al desbalance comercial y su forma de financiamiento. Lo grave es que esos flujos, cumpliendo funciones a nivel macro que deberían enfrentarse con un esfuerzo interno más autónomo —pero que se extienden al mantenimiento del consumo agregado, el ingreso familiar y hasta la distribución de la renta nacional— dan origen a un círculo vicioso en la medida en que contribuyen a la apreciación cambiaria en términos reales, que termina por castigar las exportaciones para seguir estimulando permanentemente las importaciones.

En este punto, y ante la inexistencia de políticas deliberadas y más eficaces para reactivar el tejido productivo nacional, ocurre lo inevitable: la tercerización de la economía. En la parte financiera se demuestra claramente este fenómeno cuando se observa cómo la estructura del crédito se ha ido debilitando en contra de los sectores productivos (cuadro Nº 45), de lo cual ya en el 2005 había dado cuenta el Banco Mundial.

Y aunque en este plano se puede discutir qué determina qué, resulta obvia la carencia de medidas para orientar la acción crediticia de los bancos hacia la inversión productiva. El hecho que la economía del país haya evolucionado a una de servicios, tampoco significa que El Salvador de hoy está más internacionalizado, desde el punto de vista productivo.

Un vistazo general sobre la gestión económica de las cuatro administraciones que accedieron al poder bajo la bandera del partido ARENA, obliga a hacer un ejercicio de síntesis sobre los resultados más relevantes y, de paso, formular aunque sea unas breves consideraciones al margen.

- La estabilidad como signo distintivo: Históricamente, El Salvador se ha destacado en el ámbito latinoamericano por el celo que siempre ha puesto en la estabilidad. Los desequilibrios financieros y reales propios de cualquier economía grande o pequeña, desarrollada o no, se han mantenido siempre bajo control y solo excepcionalmente el país ha debido hacer ajustes en su sistema, pero en ningún caso han tenido connotaciones traumáticas.

La larga trayectoria de estabilidad cambiaria, los bajos niveles de inflación y el mantenimiento relativo del poder adquisitivo de los salarios, han tenido a la base

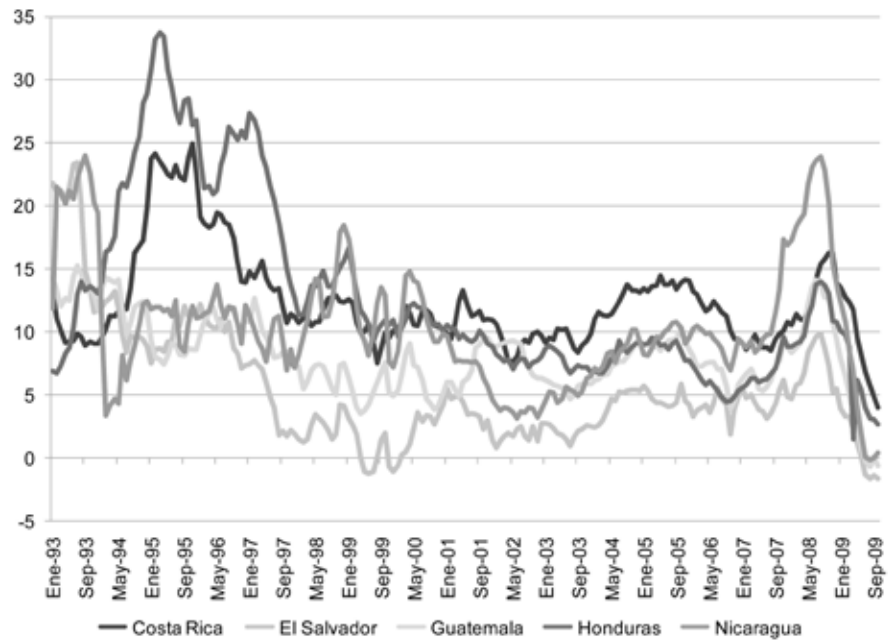
Cuadro Nº 45
Estructura del destino del crédito de los bancos comerciales

Destinos Económicos	1990	1994	1999	2004	2008
Agropecuario	13.8	12.8	8.3	3.1	4.2
Minería y Canteras	0.0	0.1	0.00	0.0	0.0
Industria Manufacturera	17.0	24.9	19.1	16.3	15.9
Construcción y Vivienda	1.7	16.1	12.7	14.6	9.0
Electricidad, gas, agua y servicios	0.1	0.1	0.6	0.3	3.5
Comercio	55.9	28.0	32.7	32.4	27.0
Transporte, almacenaje y comunicación	0.5	3.0	1.9	1.3	1.2
Servicios	1.4	4.1	5.9	9.1	6.6
Préstamos Personales	-	7.9	13.3	13.3	22.3
Otras Actividades	9.5	3.0	5.4	9.5	10.0

Fuente: BCR

una prudente disciplina financiera y un manejo de las relaciones económicas con el exterior que se apartan bastante de la tradición de muchos países, especialmente cuando los "shocks" externos y la irresponsabilidad fiscal han coincidido con gobiernos de corte populista[350]. En el gráfico Nº 14 se puede constatar que El Salvador es el país que ha mantenido las tasas de inflación más bajas en el área centroamericana durante los últimos diecisiete años.

Gráfico Nº 14
Inflación mensual en Centroamérica
(Enero 1993-octubre 2009)



Fuente: Consejo Monetario Centroamericano.

Este celo por la estabilidad se mantuvo durante las cuatro administraciones de ARENA y es sintomático que este logro haya sido objeto de reconocimiento internacional, especialmente por organismos como el Banco Mundial, el FMI, el BID y la CEPAL.

350 N. del A. En el último cuarto de siglo, la mayor inflación (32.7%) se registró en 1986, coincidiendo con un aumento en los precios del café y un incremento de casi el 50% en el presupuesto nacional donde el rubro de seguridad y defensa explica un 40%. La crisis de balanza de pagos que afectó a Centroamérica y sus efectos en los tipos de cambio, también afectó con fuerza a El Salvador y por primera vez desde que se estableció el Banco Central en 1934, el país se vio compelido a establecer tipos múltiples de cambio que solo se unificaron en 1990, con la restauración progresiva del nivel de reservas internacionales. Previo al inicio de este proceso, el país había incurrido en atrasos comerciales debido a la escasez de divisas, que en su momento más alto se situaron en el equivalente a US$127 millones, una cifra nada despreciable para la época, pero que ahora es solo una fracción del nivel de RIN, que no tiene mayor significado si se compara con la deuda externa.

La diferencia con el resto de países centroamericanos es, en este sentido, obvia. Sin embargo, con frecuencia hemos señalado que el excesivo énfasis en el objetivo de la estabilidad, eventualmente afectó el crecimiento y el empleo, como ocurrió a partir de la drástica restricción monetaria que se registró en el último trimestre de 1995, aunque de por medio estuvieran otras iniciativas como la dolarización[351].

Otra cosa distinta son los desequilibrios que hoy en día exhibe el país en su balanza comercial y en las cuentas del sector público, dentro de un proceso acumulativo que parece no tener fin.

- Tendencia hacia la tercerización: Ya se dijo que fenómeno es parte de la transformación estructural que se da en cualquier economía conforme se moderniza, pero en el contexto de la globalización —con todo lo que la misma significa en la apertura de los mercados, en la segmentación de los procesos productivos y en la nueva concepción sobre la competitividad de las naciones— la tercerización, es sin duda, el rasgo distintivo de la "nueva economía", tal como se destacó arriba. De hecho, en el país empezó a adquirir una fuerza inusitada desde el momento mismo de la apertura, mientras el tejido productivo tendía a perder importancia en la determinación del PIB.

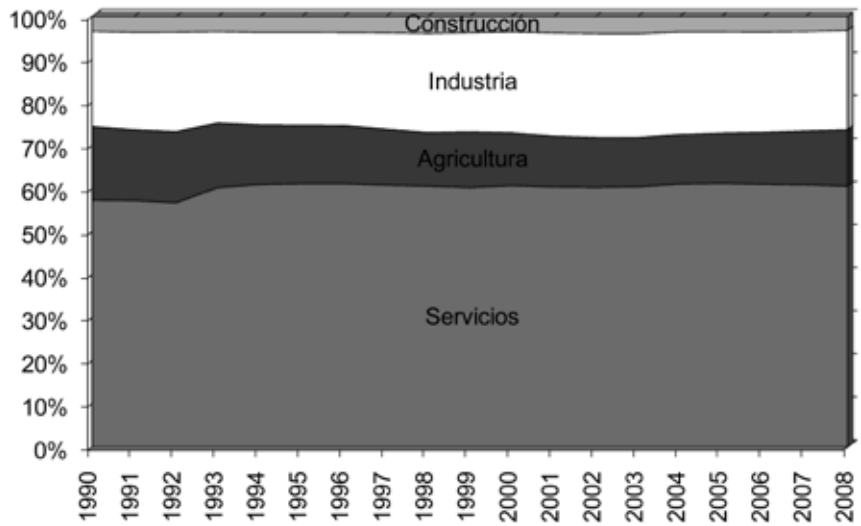
Hacia 1990, la contribución combinada de la industria, el sector agropecuario, la construcción y la explotación minera era del 43%, pero ya en 2008 fue del 39%. Por otra parte, el sector servicios aportó aproximadamente un 65% al crecimiento del PIB entre 1990 y 2008, mientras que la industria contribuyó con un 24%, la agricultura 7% y el sector construcción 4%. En el gráfico Nº 15 se muestra la contribución sectorial al PIB desde 1990 a 2008, observándose una participación del sector servicios que sobrepasó el 60% a partir de 1993.

En sí, la tercerización no es mala ni buena, pero se vuelve un problema cuando —por acción u omisión en la política económica— se va fortaleciendo la economía rentista y, en el mejor de los casos, se provoca un traslado masivo de recursos de todo tipo a actividades que generan poco valor agregado, en detrimento de los sectores productivos y en beneficio de la pauperización de los salarios.

Aquel criterio muy en boga en los años noventa de que el negocio estaba en importar, tiene mucho que ver con el fenómeno de la pérdida de espacios para los sectores primario y secundario en la conformación del PIB y dice mucho de la marcada vulnerabilidad del país en materia de seguridad alimentaria. En este caso particular, la cuarta administración arenera hizo un intento por rescatar el agro, pero el esquema

351 Véanse especialmente las formulaciones contenidas en los recuadros incluidos en esta misma parte.

Gráfico Nº 15
Contribución sectorial al PIB de El Salvador, 1990-2008



Fuente: BCR.

de incentivos resultó insuficiente al haberse debilitado los instrumentos de naturaleza financiera para la canalización deliberada de recursos, por la fe ciega en el mercado y la extinción de la política monetaria como elemento idóneo para ello.

Esto lo acepta FUSADES, cuando en su informe sobre el estado de la economía, resalta que "El Salvador se consolidó como una economía de servicios"[352]. Y de hecho, la estructura del PIB no solo se decantó cada vez más hacia ese sector, sino también n favor de los no transables, desnaturalizando, desde este último ángulo, el objetivo estratégico de hacer de las exportaciones el eje del crecimiento.

- El consumo como principal fuente de crecimiento. Con excepción de los años 1990-1993 y 1996-1997, el consumo ha sido la variable que desde el lado de la demanda agregada ha dinamizado el crecimiento de la economía. El gráfico Nº 16 refleja, para los últimos años, una participación del consumo agregado que ha superado en varios puntos porcentuales al PIB, lo que pone de manifiesto la precariedad del ahorro y la inversión, los cuales, en las primeras etapas del desarrollo, se vuelven cruciales para cualquier economía.

352 Cómo está El Salvador. 2009. Pág. 2.

Gráfico Nº 16
El Salvador: Consumo agregado como porcentaje del PIB (Precios constantes)

Fuente: BCR.

En consecuencia, la presión sobre el gasto agregado se ha traducido en una creciente demanda de importaciones, que a su vez ha ampliado de manera creciente la brecha comercial. Así, el bajo ahorro nacional ha tenido en las remesas familiares un elemento de compensación muy relevante, ayudando consecuentemente a mantener un cierto equilibrio en las cuentas con el exterior, mejorando el ingreso familiar y contribuyendo, aunque sea marginalmente, a una mejor distribución del ingreso.

El ahorro financiero, ahora identificado más con los fondos previsionales, sin duda ha marcado una diferencia. Sin embargo, la misma estructura y dimensión del sector financiero tradicional, no ha permitido el robustecimiento del mercado de capitales para que ese ahorro se oriente, al menos en alguna medida, a financiar capital de riesgo.

Como expresión de un problema estructural y cultural que dificulta el proceso de acumulación, la dimensión del fenómeno del elevado consumo, estará dada por la capacidad de los emigrantes para mantener sus vínculos con el país, aunque

conforme pasa el tiempo el desarraigo se torna inevitable. El potencial de la variable consumo para seguir insuflando fuerzas a la economía ya está siendo afectado por la caída de la demanda efectiva, provocada la reducción de los ingresos familiares nominales, la creciente informalidad y obviamente la crisis internacional, la cual ha impactado sensiblemente las remesas familiares.

- Brecha comercial en aumento y dependencia creciente de las remesas: Las relaciones económicas, comerciales y financieras del país generan superávit. Sin embargo, al desagregar la balanza de pagos en sus principales componentes, sobresale la creciente brecha comercial como una expresión de un desequilibrio estructural muy agudo. En este caso particular, El Salvador presenta un coeficiente déficit comercial/PIB de los más altos de América Latina y el más pronunciado de Centroamérica.

Los excesos de demanda ya mencionados tienen en la brecha comercial su más clara expresión y en los altos niveles que alcanzan las remesas familiares y el consumo en relación con el PIB, una muestra fehaciente de que la economía nacional se ha venido tornando relativamente cada vez más chica conforme se ha abierto hacia el exterior. El comportamiento asimétrico entre las exportaciones y las importaciones ha hecho la diferencia. Mientras las primeras aumentaron dicha relación del 12% en 1990 al 20.6% en 2008, las segundas pasaron de 26.3 % a 44.1% en el mismo período.

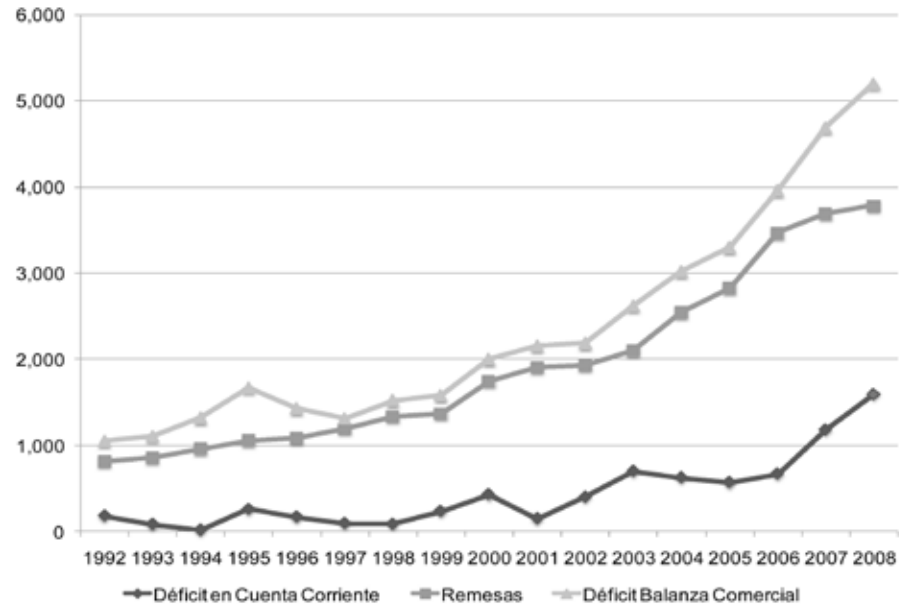
El rol que se les atribuía entonces a las exportaciones como factor de crecimiento, ha resultado así minimizado y la diferencia creciente que exhiben frente a las importaciones, ahora resulta más dramática. De hecho, las remesas ya se tornaron insuficientes para cubrirla; aún más, ya no alcanzan para cubrir el desajuste de la cuenta corriente de la balanza de pagos (gráfico 17).

Antes, la pregunta que surgía casi de manera espontánea era ¿para qué preocuparse por la brecha comercial, si la misma se cubre con las remesas? Algunos seguramente se preguntaban: ¿si el país tiene resuelto la mitad de su problema económico (relaciones estables con el exterior) para qué desvelarse por el resto? Ahora la situación es más complicada, pues ni la cuenta corriente está financiada.

Pero el problema real no es cómo se cubre la brecha externa, sino si el país puede crecer en el largo plazo arrastrando un desequilibrio estructural que puede llegar a tornarse insostenible. De hecho, la crisis internacional ya ha mandado mensajes que ayudan a fortalecer la tesis de que el país no puede fincar totalmente su desarrollo en el fenómeno migratorio, con todos sus pro y sus contras.

- Una economía fiscalmente comprometida: Se ha dicho insistentemente que el talón de Aquiles de la economía salvadoreña es la sostenibilidad fiscal. En este plano, gran parte del problema reside en el bajo coeficiente de tributación que se

Gráfico Nº 17
El Salvador: Déficit comercial, déficit en cuenta corriente y remesas
(Millones US$)



Fuente: BCR

mantuvo por mucho tiempo, siendo el segundo más bajo en América Latina después de Guatemala. Con la reforma administrativa y legal de 2004 se mejoró ese indicador de manera sensible, llegando en 2007 casi al 14% frente a un 11% en 1990, pero en 2008 retrocedió más de un punto porcentual atribuible al menor crecimiento de la economía.

Pragmáticamente, un país con enormes rezagos en el campo social y con grandes déficit en la provisión de bienes públicos como los que registra El Salvador, no puede crecer de manera sostenida y manteniendo como objetivo una mejor distribución del ingreso, con una presión tributaria de esos niveles. Se ha estimado que un coeficiente razonable debería ubicarse como mínimo en un rango de 16% al 18% para mantener una presencia adecuada del Estado en la provisión de bienes y servicios, sin achicar el espacio que necesita el sector privado para desenvolverse normalmente conforme lo demandan las necesidades de empleo, la misma generación de recursos para el fisco y, en general, el retorno al crecimiento robusto y sostenido.

Los desequilibrios históricos del SPNF expresados en el balance primario (sin incluir intereses del pago de la deuda) no reflejan en toda su magnitud el proble-

ma del desajuste de las cuentas públicas, debido a los arreglos financieros realizados, particularmente durante la cuarta administración, para diferir la deuda del gobierno en materia previsional (pagos presentes y certificados de traspaso) y los fideicomisos creados para financiar programas fuera del presupuesto general.

Refiriéndose al déficit y al tratamiento de la deuda previsional, Larios (2008) señala que si ese artificio contable no se hubiera legalizado, el déficit del SPNF para 2006, en vez de haber sido de US$116.1 millones (excluyendo donaciones) habría llegado a US$374.7 millones, o sea más del triple, solamente tomando en cuenta los pagos anuales que el GOES tenía, por ley, que hacer a los pensionados. Obviamente el déficit se incrementa mucho más, al tomar en cuenta los compromisos que se adquirieron con la creación dichos fideicomisos[353].

Sobre este punto conviene resaltar, que la transparencia presupuestaria de que tanto se habla en estos tiempos, no ha sido precisamente una credencial que puedan exhibir con orgullo, principalmente los últimos tres gobiernos. Y esto se vio claramente graficado, con el error de cálculo en que habían incurrido especialistas en la materia cuando la transición entre la administración Saca y el gobierno del señor Funes, tuvieron que sincerarse las cuenta fiscales.

En ese marco, el monto de la deuda total respecto al PIB registraba al final de la cuarta administración, niveles relativamente bajos en con relación con otros países de la región. Sin embargo, el problema era de flujos, porque el servicio ya comprometía en ese año más del 30% de los ingresos tributarios. Los compromisos identificados de más de US$650 millones para 2011 entre principal e intereses, no podían ser enfrentados antes que el país cayera en default.

Para enfrentar ese problema, se hizo una negociación política entre las principales fuerzas, pero como se sabe, fue una salida efímera, porque el profundo agujero fiscal obligó a reorientar parte de los préstamos que se habían negociado para esos propósitos. No se puede dejar pasar por alto que ese arreglo interpartidario se llevó al plano de lo sublime cuando se empezó a hablar del compromiso de los partidos mayoritarios con los más elevados intereses del país. Mi opinión personal, y así lo plantee en mi columna "Sendas y Surcos" de LPG, era que todo había sido producto de la incertidumbre sobre quién ganaría las elecciones presidenciales; en otras palabras, la bendita negociación se hizo teniendo como base un cálculo político, donde a cualquiera que resultara ganador le convenía la jugada.

Aunque este tipo de arreglos son normales, la forma de materializarlos pone nuevamente en evidencia la progresiva acumulación de compromisos financieros de los distintos gobiernos, que no fueron razonablemente extrapolados, porque los obje-

353 Larios, José I. Consideraciones sobre la situación fiscal del país. preparado para la Secretaría Técnica de la Presidencia de la República. Enero de 2008.

tivos de corto plazo no se conciliaron de manera racional con la sostenibilidad fiscal. Más cuestionable resulta la presunción de malos manejos y la intención aviesa de dar la imagen de una auténtica preocupación por los problemas sociales del país, ocultando una realidad fiscal que costará mucho superar.

- Un país con infraestructura moderna, pero. La privatización de las telecomunicaciones y de las distribuidoras de energía eléctrica —con una cierta apertura del sector para la generación privada— dio paso a una modernización impresionante que difícilmente hubiera sido posible bajo los anteriores esquemas de participación estatal. En estos dos casos concretos, se puede afirmar con toda propiedad que el país ha dado pasos importantes hacia la modernidad, aunque la forma de organización que se adoptó casi desde el principio con la explotación de los servicios —en gran parte por el mismo tamaño del mercado— haya dado paso a prácticas reñidas con la competencia.

El marco regulatorio ha sido considerado extremadamente débil frente a las prácticas anticompetitivas o los abusos contra el consumidor, aunque los casos hayan sido probados hasta la saciedad por los organismos responsables de velar por las buenas prácticas (llámese Superintendencia de Competencia, Defensoría del Consumidor o Superintendencia de Electricidad y Telecomunicaciones). De hecho, la cultura del incumplimiento encuentra en los máximos tribunales de justicia, especialmente en la Sala de lo Contencioso Administrativo, su mejor aliado. La confusión, deliberada en muchos casos, entre la seguridad jurídica y el libertinaje con que actúan ciertos agentes económicos, tiene su pecado original en la falta de una regulación apropiada desde el momento en que se privatizaron los servicios.

Y no es que la invocación a la seguridad jurídica haya favorecido conductas impropias de los privados. Estos también han sido eventualmente afectados por una clara violación a los contratos, como parece ser, precisamente, el caso de una generadora de energía de capital extranjero.

La decisión de concesionar los puertos de Acajutla y La Unión ha encontrado también en la falta de transparencia con que se privatizaron algunos servicios, una excusa para revisar todo lo actuado. En este caso, un partido que invariablemente ha hecho gala de que su contribución ha sido fundamental para mantener la gobernabilidad, detuvo un proceso que, según la versión de la autónoma responsable, se había llevado a cabo con toda transparencia. En todo caso, ese "altruismo" del partido involucrado, según se dijo en su momento, tenía como contrapartida otros negocitos, entre ellos la minería verde.[354]

354 N. del A. La referencia constante que hace el partido sobre su contribución a la gobernabilidad tiene entre otras monedas de cambio el mantener secuestrada la Corte de Cuentas, haber dado sus votos para la dolarización, su decisión de no respetar los resultados del censo del 2007 porque no les favorecía la distribución de diputados en las elecciones del 2009, sus presiones para que le sacara de la sepultura en que lo enterraron los votantes en las elecciones del 2004, su presencia en el TSE y hasta su intervención dañina en el tema de transporte colectivo de pasajeros.

En otros planos, se observan problemas distintos. Por ejemplo, si bien es cierto que la infraestructura vial ha sido remozada, principalmente a partir de la tercera administración arenera con la creación del FOVIAL, es igualmente demostrable que la calidad y el costo de las obras no han estado a la altura de las circunstancias, aparte de los casos de corrupción detectados, como también ocurrió en el sector hídrico. El caso de la reconstrucción de la red hospitalaria destruida por los terremotos de 2001, según se ha documentado, participa de todas esas "nimiedades".

- Un país sin política monetaria La decisión probablemente más absurda —desde el punto de vista macroeconómico-financiero— tomada durante el tiempo en que ARENA estuvo en el poder, fue haber dolarizado la economía. Con ello, el país renunció a una de las herramientas más poderosas con que cuenta cualquier gobierno para hacer política económica e incidir en el curso de la economía a través de la administración de la masa monetaria, la dirección del crédito, la tasa de interés y, por supuesto, el equilibrio de las cuentas con el exterior, entre otros aspectos relevantes.

A casi nueve de haberse aprobado la Ley de Integración Monetaria, ninguno de los supuestos básicos se ha cumplido, excepto la reducción de la tasa de interés en los primeros años. Pero con la absoluta discrecionalidad con que han actuado los intermediarios financieros en beneficio propio —y ahora bajo la excusa de la crisis— dicha tasa volvió virtualmente a los niveles existentes cuando circulaba el colón. En el gráfico Nº 18, se observa cómo las tasas de interés de El Salvador y Estados Unidos, lejos de coincidir, muestran una tendencia contraria, particularmente desde finales de 2007, llegando incluso a alcanzar una brecha de más de nueve puntos porcentuales en septiembre de 2009, cuando en Estados Unidos la tasa activa de interés rondaban el 0% y en El Salvador la misma alcanzó niveles superiores al 9%.

La adopción del dólar de los Estados Unidos ni siquiera ha cumplido un objetivo que parecía un axioma: el blindaje contra la devaluación. La depreciación del dólar frente a las principales monedas de reserva —particularmente el euro (gráfico 19)— no ha hecho sino poner al descubierto, si no intenciones ocultas, al menos sí una ceguera del gobierno de turno. Los temas cambiarios son muy delicados, especialmente hoy en día, cuando el mercado global exige hacer frente a varios flancos para que los países no pierdan competitividad. El tipo de cambio se torna en estas circunstancias, un arma sumamente poderosa.

Como lo dijimos en nuestra columna de La Prensa Gráfica, el 23 de junio de 2008:

"Es cierto, El Salvador no ha devaluado su moneda, pero otros lo han hecho en su lugar. Pero si los artífices de la iniciativa de dolarizar la economía sabían esto, lo ocultaron, aunque bien pronto descubrieron que en materia de desarrollo no se pueden quemar etapas, ni confundir medios con fines y menos, hacer de la moneda un juego para

bien pronto descubrir que todo fue una apuesta equivocada. El supuesto salto de calidad que daría al país con el cambio de signo monetario, se ha traducido en una retranca para el crecimiento. Y ni siquiera la brutal depreciación del dólar ha facilitado un mayor dinamismo de las exportaciones, signo inequívoco que el gran objetivo de hacer de las mismas el eje del crecimiento, está lejos de cumplirse.

Lo más deleznable, es haber roto un consenso básico o un pacto social no escrito, solo para dar rienda suelta al mesianismo de algunos funcionarios que pretendieron pasar a la historia como artífices de la 'nueva economía', sin siquiera reflexionar sobre el riesgo en que se estaba poniendo la incipiente democracia, bajo la premisa absurda de que con sustituir nuestro signo monetario, se resolverían los problemas del crecimiento, pavimentando el camino para garantizar la prosperidad de todos los salvadoreños en el largo plazo. Nada más absurdo. Pero tampoco El Salvador es Liberia, un país que eventualmente adoptó una decisión similar que fue revertida cuando un golpista militar tomó el poder. El daño está causado, y no se puede reparar revirtiendo la medida".

- Opacidad en la Gestión Pública. La fuga de 12 diputados antes mencionada tuvo una secuela sin precedentes; el colofón fue la expulsión del ex presidente Saca del partido ARENA, lo cual, a su vez, fue precedido de un intercambio de denuncias de corrupción entre el COENA y el nuevo grupo Gran Alianza Nacionalista (GANA). Además, esto vino a darle carácter "oficial" a los informes de Transparencia Internacional que colocan al país entre los más corruptos en el ámbito mundial.

Irónicamente, ese intercambio adquirió ribetes dramáticos durante la Semana de la Transparencia (diciembre de 2009), que se viene celebrando en el país desde 2004, cuando salieron a luz pública operaciones cuestionables en Casa Presidencial por US$219 millones —cifra cercana a la que pretendía recaudar la administración Funes con su proyecto de reforma tributaria—, amparándose en una disposición que le da al presidente de la República total discrecionalidad para transferir recursos de un ministerio a otro, sin aprobación legislativa.

Sin embargo, el origen de estas anomalías se remontan a la segunda administración de ARENA, aunque cobraron visos institucionales a partir de 2001, cuando la Asamblea Legislativa autorizó una modificación del artículo 2 de las Disposiciones Generales del Presupuesto General de la Nación, para, supuestamente, darle fluidez a las compras gubernamentales relacionadas con los terremotos de enero y febrero de ese año.

Estas disposiciones fueron flexibilizadas todavía más a partir de la administración Saca, a pesar de que ya había sido planteado un recurso de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia en 2004, el cual, sorprendentemente, favoreció más el manoseo presupuestario.

Pero las cosas no se quedaron allí. El partido ARENA (o lo que quedaba del mismo después de la referida fuga de los que supuestamente siempre estuvieron del lado del señor Saca) hizo un pronunciamiento público denunciando el caso y pidiendo a la Corte de Cuentas de la República que investigara el desvío de esa enorme suma de dineros públicos, a lo cual se sumó el presidente de la ANEP.

Dos días después de la denuncia, el ex gobernante (quien fue presidente de la cúpula empresarial antes de lanzar su candidatura), se presentó ante el ente contralor, para rebatir las supuestas calumnias de sus ex compañeros de aventura política. El presidente de dicha entidad, dando muestras de diligencia —digna de mejor causa— sorprendió a propios y extraños al señalar que el caso Saca estaba cerrado, pues el finiquito correspondiente a su gestión, ya se le había otorgado.

Con ese dictamen, la entidad contralora le dio virtualmente el sello de transparencia a las cuatro administraciones de ARENA, pero dejó a los siguientes gobiernos uno de los más grandes desafíos sobre la supuesta democracia política y económica, edificada durante años anteriores: el combate a la corrupción.

- "Criminalidad sin control". Así titulaba La Prensa Gráfica su editorial correspondiente al 5 de enero de 2010. Con ello se hacía cargo de un problema que naturalmente no se le puede endosar totalmente a las cuatro administraciones de ARENA. Sin embargo, las hacía responsables del incremento de este flagelo. No vamos a elaborar sobre un problema que desafía cualquier imaginación; sólo citamos parte de lo que recogía el referido editorial:

  "El principal defecto que vienen presentando los esfuerzos de lucha contra la criminalidad que se han dado en la posguerra, es la persistencia en desentenderse de las verdaderas causas del fenómeno…Y tal persistencia no es inocente: deriva del hecho de que los gobiernos siempre están obsesionados por presentar resultados inmediatos, que les provean beneficios de imagen. Recuérdense aquellas tan sonadas "MANOS DURAS", que no pasaron de ser coreografías publicitarias".

CAPÍTULO XI

Un vistazo a lo social

A. Más allá de las aspiraciones

Una de las lecciones quizás más importantes que ha dejado la reforma económica en muchos países, es el excesivo énfasis que se puso en la eficiencia como medio para alcanzar objetivos sociales. Ha quedado demostrado que esto no se logra bajo las directrices de un organismo central de planificación, pero el mercado, por sí solo, tampoco distribuye los beneficios del progreso material conforme a parámetros que se consideran socialmente deseables[355].

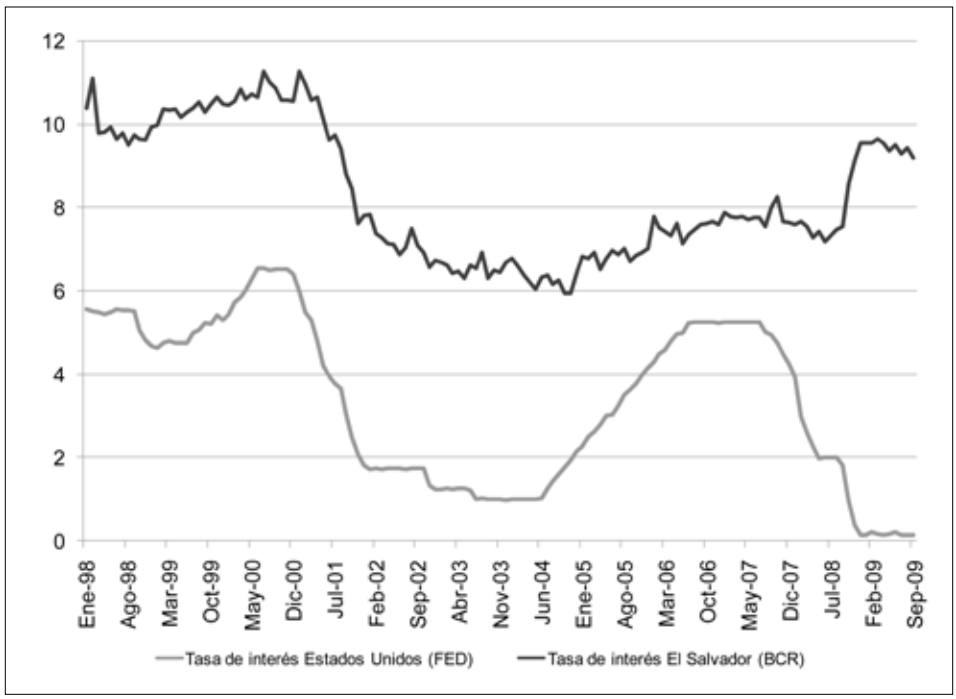
Coincidir con este enfoque significa aceptar como premisa básica que en las tareas del desarrollo, el Estado no puede permanecer como simple espectador. Más allá del rol que este debe jugar para contrarrestar las imperfecciones propias del mercado, sus acciones deben traspasar los cimientos de la pobreza, la inequidad social y de todo aquello que impide mejorar la calidad de vida de la persona humana.

Lo dicho no es un problema exclusivamente técnico. De hecho, en el centro del debate hay una justificación ética y moral en torno del papel que debe jugar el Estado para llevar alivio a los más vulnerables, allí donde la empresa privada —por los mismos motivos en los que se asienta su razón de ser— "no desparrama" todo su potencial para llegar a los más necesitados. Los constantes llamados de las Naciones Unidas para combatir la pobreza constituyen la expresión clara de un problema que afecta, según cálculos del Banco Mundial, a unas 1, 400 millones de personas[356].

Ante los cuadros lacerantes de pobreza que afectan a una de cada cuatro personas en los países en desarrollo, resulta inaceptable el "dejar hacer, dejar pasar",

355 N. del A. Una aproximación interesante sobre el tema se encuentra en Galbraith, John Kenneth. Economics & the public purpose, especialmente en el capítulo XX. Boston: Houghton Mifflin Company, 1973.
356 Dato calculado por el Banco Mundial sobre el número de personas de países en desarrollo que vivían por debajo de la línea internacional de pobreza de US$1.25 al día, en el año 2005.

Gráfico Nº 18
Tasas de interés activas de Estados Unidos y El Salvador
(Enero 1998-septiembre 2009)



Fuente: Elaboración propia con datos FED y BCR.

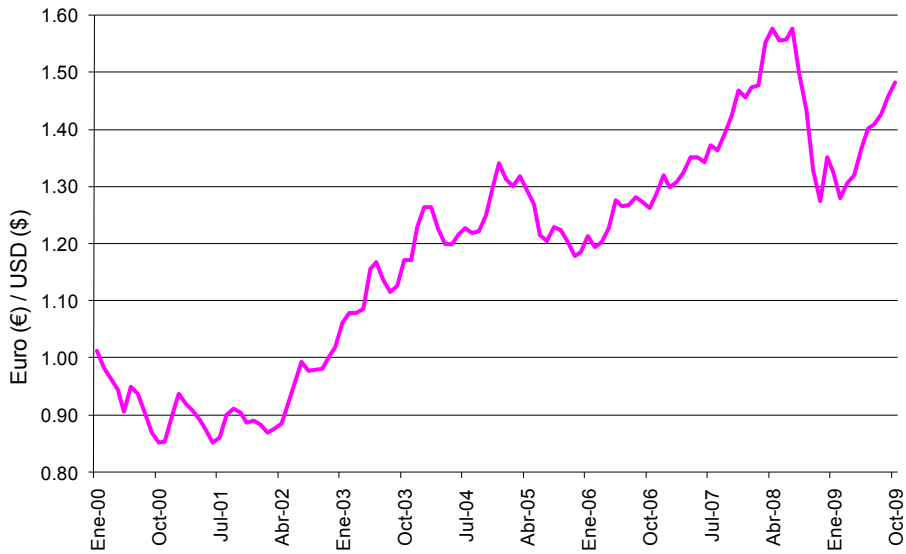
pero también es de lógica elemental que no se puede repartir algo que no se tiene. Lo demás, es únicamente reflejo de un fundamentalismo extremo, donde la lógica económica siempre chocará con los imperativos morales.

El PNUD, en su último Informe sobre Desarrollo Humano, lo pone en los siguientes términos: "El progreso social es una recompensa del progreso económico. Al haber crecimiento económico y aumentar la riqueza de un país, es normal que se amplíen las opciones de la población que lo habita".

Más adelante agrega: "El impacto del crecimiento económico sobre la calidad de vida de los habitantes depende de manera crítica de la forma en que se distribuyen sus frutos y, en particular, de cuánto se dirige a favor de los más pobres a través, por ejemplo, de empleo, atención primaria de salud, educación, abastecimiento de agua segura, saneamiento ambiental, etc."[357]

357 PNUD. "Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2007-2008". Pág. 278.

Gráfico Nº 19
Tipo de cambio euros por dólar
(Enero 2000-octubre 2009)



Fuente: Elaboración propia con datos de FED.

Vistas así las cosas, no es necesario recurrir a grandes debates ideológicos para concluir que lidiar con la pobreza implica, entre otras cosas, una capacidad extraordinaria para movilizar cuantiosos recursos y aprovecharlos de la manera más eficaz posible, donde los gobiernos y los agentes privados tienen que estar de la mano, aunque, por un principio elemental de economía, tienen que competir por recursos escasos.

Es precisamente en esto último donde subyace el permanente dilema de cuánto Estado y cuánto mercado, punto en el cual las posiciones se tornan irreconciliables para dar paso a un debate estéril, mientras el problema central, la pobreza, tiende a agravarse.

Discernir sobre cómo lograr un óptimo entre alternativas mutuamente excluyentes es propio de la economía, pero ante las inequidades que surgen de la pésima asignación de recursos, el debate desborda la racionalidad técnica para ubicarse en el campo de la racionalidad política, problema que se complica más cuando se introduce el tema de los valores que imperan en cualquier sociedad.

Lo curioso es que aun dentro del mismo sistema de Naciones Unidas, bajo cuyo manto nacieron los principales impulsores de la reforma económica, hay discrepancias en cuanto a la forma de combatir la pobreza; es más, algunas de sus agencias se han pronunciado casi en forma de denuncia por el enfoque demasiado economicista que moldeó los primeros programas de ajuste.

Al respecto, el PNUD ha sostenido que:

"En algunos países hay poco margen en los programas de 'ajuste para ajustar' las medidas económicas de manera que beneficien a los pobres […] El nuevo Marco Amplio para la Reducción de la Pobreza —que deberá recibir el respaldo conjunto del gobierno, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial— podría ayudar a cambiar la situación. Pero, aún está por determinarse si ha de ser el gobierno quien lleve las riendas"[358].

Y no es que con la reforma económica los gobiernos hayan renunciado totalmente a su papel de elemento catalizador en la movilización del esfuerzo nacional en la dirección deseada. En realidad, muchos lo hicieron responsablemente, aunque en forma disminuida e insuficiente para elevar la calidad de vida de amplios sectores. Si ello es así, gran parte del pecado original de los formuladores de política, estuvo en haber seguido al pie de la letra las recomendaciones de los organismos internacionales, aunque el repliegue del Estado de sus tareas básicas haya implicado —en el extremo— la mercantilización de los servicios.

En beneficio de esos criterios, podemos concordar en que todo ello era parte de las ideas en boga que vinieron a alterar una larga tradición enraizada en el pensamiento keynesiano; ideas que incluso rebasaron el liberalismo preconizado por los primeros economistas clásicos, con el agravante que en muchos casos la eficacia buscada se tornó en desperdicio. Aunque relacionado con otro tema, aquí cabe el juicio expresado por Edwards cuando señala que "detrás de esta incompetencia encontramos el dogmatismo y la rigidez ideológica de los fundamentalistas del mercado, esa banda de políticos y economistas enamorados de un sistema puro e idealizado que nunca ha existido y del que ni siquiera Adam Smith se sentiría orgulloso"[359].

Hay que recordar que conforme a sus postulados originales, el objetivo primario de la reforma era lograr el crecimiento sostenido, quitándole al sistema económico todas las amarras que en teoría impiden el desempeño óptimo de la empresa. Bajo este argumento, el crecimiento llevaba en sí mismo la garantía del empleo, los

358 PNUD: "Superar la pobreza humana. Informe sobre la pobreza 2000". Pág. 46. Nueva York, 2000.
359 Edwards, Sebastian. "Al Sur de la crisis" en Estrategia y Negocios No. 112 Abril-Mayo 2009. En realidad el autor se refiere a los errores cometidos por el gobierno de Bush en el manejo de la crisis financiera gestada en el sector inmobiliario de su país, pero el concepto subyacente aplica a la ortodoxia bajo la cual muchos países condujeron sus programas de ajuste.

salarios de calidad y consecuentemente la reducción de la pobreza. Este hilo conductor no siempre funcionó y entre sus debilidades más importantes estuvo haber ignorado la equidad y la distribución misma del ingreso.

Sobre este particular, el mismo estudio ya referido del PNUD sostiene: "En algunos países en que persiste la pobreza a pesar del crecimiento, la explicación podría estar en un sistema de gestión de los asuntos públicos que discrimina a los pobres". Aún más, agrega: "Es probable que la desigualdad de la distribución del ingreso sea un reflejo de las desigualdades en la distribución del poder político"[360].

En este sentido, una de las críticas más frecuentes en torno a las deficiencias de los programas de ajuste, es haber tenido como referente la "teoría del rebalse" que tanto critican los marxistas. Sin embargo, hay que decir que esta forma de concebir la economía liberal tampoco es patrimonio de estos; ni siquiera del laicismo inclinado hacia la izquierda. La misma iglesia católica ha criticado ese enfoque reduccionista porque deshumaniza el proceso de desarrollo y lo lleva solo al plano de la eficiencia, donde no tiene cabida lo ético ni lo moral, pero sí lo ideológico.

Juan Pablo II, en una reflexión profunda sobre la persona y la sociedad, señala:

"Las relaciones entre las personas y el Estado se definen conforme al pensamiento de la iglesia, en términos de una doble subordinación. En el plano de los fines, el Estado se subordina a la persona, en el sentido de que toda la razón de ser del Estado es promover el bien común de las personas y las comunidades que lo constituyen […] Por otro lado, en el plano de la ejecución de las medidas indispensables para el logro de los fines, la persona se subordina al Estado, que puede hacer todo aquello, y solo aquello, que es necesario para la realización del bien común"[361].

Frente a esa visión humanista del papel del Estado en la promoción del bien común, la versión mecanicista del desarrollo deja poco espacio para poner a la persona en el centro de toda acción de política pública. Y aunque no es el papel del economista zanjar la diferencia entre el enfoque que sobre el tema de la pobreza tiene la iglesia y el papel del Estado, no hay que perder de vista aquella prédica que le daban al mercado cualidades mágicas para mejorar la calidad de vida de las personas.

Por su parte, Edwards pone el tema en los siguientes términos:

"Por muchos años, la aceleración en la tasa de crecimiento económico fue considerada como el vehículo principal (si no el único) para reducir las inequidades y la pobreza. Particularmente, se afirmaba que el tipo de crecimiento adecuado, basado en las ventajas

360 Op.cit. Pág. 45.
361 "Fe cristiana y compromiso social". Pág. 86. Conferencia Episcopal de Costa Rica, 1985.

comparativas, creación de empleo y crecimiento de productividad, generaría mejores salarios y condiciones para los pobres. Sin embargo, la evidencia empírica indica que, aunque es crucialmente importante, un mayor crecimiento no es suficiente […] Porque toma un tiempo largo que los frutos del crecimiento rápido lleguen a los sectores más vulnerables y pobres de la sociedad, muchas instituciones, incluyendo el Banco Mundial, recalcan la necesidad de implementar un acercamiento bilateral hacia la reducción de la pobreza en la que el rápido crecimiento se complemente con programas sociales enfocados en proporcionar servicios sociales a los más necesitados"[362].

Al respecto, Merchand Rojas (2007) ha señalado que:

"El deterioro social que acompañó a la aplicación de estas políticas, así como su puesta en marcha en sociedades con altos índices de concentración de ingreso, orilló cada vez más a riesgos sociales, expresados en paros y movilizaciones incontenibles por parte de la sociedad civil. Ante tales circunstancias, empleando la terminología lanzada por UNICEF en los ochenta (el "ajuste con rostro humano") se empezó a hablar y aplicar los principios lógicos de la "Teoría del Capital Humano" […] Las Instituciones Financieras Internacionales extendieron su ámbito de acción a las políticas sociales (políticas de ajuste de segunda generación), que se dirigieron especialmente a familias y grupos sociales en extrema pobreza y a grupos afectados directamente por los efectos nocivos que, en términos sociales, generaron a corto plazo las políticas de ajuste existentes desde su primera generación"[363].

Todo lo dicho, solo recuerda un enfoque economicista acerca del desarrollo, cuyos resultados se alejaron de la teoría. Aquella actitud de organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y, en menor medida, el Banco Interamericano de Desarrollo, que —según Van der Borgh— se oponían a la participación excesiva del Estado en los asuntos económicos— ha cambiado y hoy muestran un creciente interés en las políticas sociales y en la inversión en recursos humanos que debieran ser conducidas parcialmente por el Estado. El BID, antes que los otros dos organismos citados, había sostenido que lo "económico y social son una sola cosa"[364].

Sin embargo, al menos el Banco Mundial no lo reconoció sino con bastante desfase en relación con los primeros programas de reforma que él mismo patrocinó, y solo cuando se percató que la teoría no encajaba del todo con la realidad. Al respecto señala:

362 Edwards, Sebastian. "Crisis and reform in Latin America. From hope to despair". (Páginas 255 y 256).
363 Merchand Rojas, Marco. "Los conceptos de política social y sus restricciones económicas que determinan su accionar en el ámbito de las políticas" 2007.
364 Van der Borgb, Chris. "Una comparación de cuatro modelos contemporáneos de desarrollo en América Latina. Debate para un El Salvador viable", en ECA, Estudios Centroamericanos. UCA, 1996. Pág. 786.

"El Banco ha aprendido de esas experiencias y ha respondido a las mismas mediante la inclusión creciente de condicionalidades en sus operaciones de ajuste estructural, para asegurar que el gasto público en actividades y subsectores que benefician a los pobres desproporcionadamente, como la educación primaria, los servicios básicos de salud, la nutrición, el agua y el saneamiento, fuera mantenido y, en algunos casos, aumentado"[365].

Con todo, el hecho objetivo es que muchos países aceptaron sus directrices, donde, por ejemplo, la estabilidad y el desempeño eficiente del sector exportador se convirtieron en objetivos en sí mismos. Paradójicamente, al tiempo que se reducía la participación del Estado en la economía, otros sectores ampliaban su protagonismo bajo el manto protector de aquél.

La debilidad institucional y el poder de los grupos establecidos que se escudaron en la misma reforma para mantener sus privilegios (o como en el caso de El Salvador, donde surgieron nuevos actores que, de manera explícita o implícita, contaron con el apoyo del Estado para beneficiarse de la apertura comercial, la privatización y la desregulación) contribuyeron a mermar el potencial que pudo haber tenido el cambio estructural de la economía para irradiar sus beneficios a los sectores más vulnerables.

No obstante, pensar que el repliegue del Estado dentro de un neoliberalismo exacerbado estuvo confinado a los países en desarrollo, también es un error. Navarro (1998) después de hacer una elaboración sobre las causas del desempleo y la desigualdad social en los países de la OCDE en las décadas de los ochenta y noventa, le atribuye a las políticas neoliberales la causa de esos fenómenos. En este sentido, le otorga un gran peso a la reducción de los gastos sociales —después de un crecimiento muy notable de los mismos en la década de los setenta— situación que, en gran medida, asocia con una disminución en la progresividad fiscal y un acento bastante marcado en los impuestos indirectos[366].

Esto último ocurrió en El Salvador y no deja de ser una extraña coincidencia que en muchos países, esa misma situación también haya estado acompañada de una disminución en las inversiones productivas a favor de las inversiones financieras y servicios, y de una reducción de la inversión pública en infraestructura. La tercerización de la economía salvadoreña ilustra con claridad este fenómeno[367].

365 Poverty reduction and the World Bank. Progress and challenges in the 1990s. Pág. 33 y 34.
366 Navarro, Vicenç. "Neoliberalismo y Estado del bienestar". Barcelona, España: Editorial Ariel, Sociedad Económica. Pág.82, 1998
367 N. del A.Obviamente, la destrucción de empleo en los sectores productivos, potencia el empleo de más baja calidad, reduce los ingresos de los trabajadores, al tiempo que incrementa las demandas por mayores y mejores servicios sociales al interior de toda la economía.

Y aunque es un tanto inapropiado hacer comparaciones lineales entre países avanzados y aquellos en proceso de desarrollo como los latinoamericanos, no se pueden obviar los señalamientos que se hacen sobre el deterioro de las condiciones sociales en la mayoría de casos donde se practicaron políticas que implicaron un repliegue bastante notorio de la acción estatal. Ello sería un argumento más a favor de quienes han criticado con dureza aquellas posiciones extremas de que el mercado, con su enorme capacidad de procesar una multiplicidad de decisiones individuales tomadas de manera independiente, garantiza un mayor bienestar, a despecho de las imperfecciones inherentes al mismo.

Optar por el extremo, también puede conducir a perder la perspectiva de lo que ha significado el sistema capitalista en el progreso de la humanidad —con todo el daño que han ocasionado las crisis que ha experimentado a lo largo de su historia, comenzando por la más reciente— para caer en el fundamentalismo marxista. La diferencia entre este y el sistema de libertades que supone aquél, no puede ser orillada cuando se trata de poner en perspectiva lo que está ocurriendo con el mismo capitalismo y la emergencia de una versión actualizada del socialismo real en algunos países de América Latina.

A la prédica socialista de "cada quien de acuerdo a sus habilidades y a cada quien según sus necesidades", debe anteponerse aquel credo que sirve de fundamento al capitalismo americano, donde no existe como máxima "yo quiero más igualdad como un fin moral en sí mismo", o peor aún "me gusta la desigualdad como una condición inherentemente correcta". En el país símbolo del capitalismo, los criterios o juicios de valor en torno a lo bueno o lo malo del acceso a la riqueza pasan a un segundo plano y se centran en la aceptación de que el sistema crea las condiciones de un mayor bienestar, en la medida en que la economía es capaz de hacer su trabajo[368].

Esto último podría interpretarse como un axioma en un país donde el sistema económico funciona —aunque por supuesto no a la perfección— vis a vis lo que supone el bienestar en aquellas sociedades donde el Estado desplaza a la iniciativa individual y trata de interpretar el bien común a costa de las libertades fundamentales de la persona.

Siendo así, la reelaboración del Banco Mundial tiene algo de novedoso, aunque todavía esté muy lejos de encasillársele dentro de lo que se ha dado en llamar la "tercera vía", o en la economía social de mercado practicada en Alemania.

A nuestro juicio, esto recuerda un poco a la "Declaración de Barcelona" ya mencionada en la segunda parte de este texto, de la cual se retoma el siguiente

368 Viven, W Carl." Economic and public policy". Columbus, Ohio: Charles E. Merrill Book, Inc. 1966.

juicio con el único propósito de enfatizar el cambio de pensamiento de algunos de los pioneros del Consenso de Washington: "Tanto los principios económicos como la experiencia internacional nos sugieren que el respeto por el imperio de la ley y los derechos de propiedad, una economía de mercado que mantengan un equilibrio entre mercado y Estado, y la atención a la distribución de la renta, son la base de las estrategias de desarrollo con mayor éxito".

Esto último ya lo había reconocido el mismo Banco Mundial, al aceptar que el impacto en la pobreza depende de la distribución del ingreso, y que, entre mayor es el logro en la reducción de la desigualdad a lo largo del tiempo, mayor es el impacto del crecimiento en la reducción de la pobreza[369].

Hablando de la distribución del ingreso como medida que recoge los elementos de equidad social —muy echados de menos en las primeras elaboraciones sobre los alcances de la reforma económica—, el papel del Estado resulta determinante. Generalmente, se acepta la forma en que este puede acercar la renta a su distribución ideal, a través de la tributación y el gasto. El gráfico Nº 20, basada en la "Curva de Lorenz", facilita la comprensión de un tema que fue, de alguna manera, ignorado en la política pública, al menos en los primeros ejercicios de reforma.

La política económica instrumental, a través del mantenimiento de los precios a niveles bajos, también ayuda a resguardar el poder adquisitivo de los salarios y a proteger el ingreso familiar. Idealmente, esto debería traducirse en un mayor bienestar de la población, en tanto que ayuda a aumentar su capacidad de consumo.

Es claro que el sector privado también puede contribuir de manera significativa al alivio de la pobreza en varias formas. Como ya se ha dicho, esto ha sido reconocido por el propio Banco Mundial, de manera que, la mera referencia a esa contribución, ya insinúa un comportamiento distinto al enmarcado en el concepto más puro del laissez faire. De acuerdo con dicho organismo, esa contribución se da a través de diferentes vías, entre las que destacan:

a) Su misma capacidad para aumentar la competencia, la cual produce crecimiento y empleo.

b) Mediante el retiro del gobierno de actividades que el sector privado puede hacer mejor, se reduce el gasto y libera recursos públicos que pueden ser invertidos en infraestructura y los sectores sociales.

369 Banco Mundial. "Poverty solution and the World Bank". Progress and challenges and the World Bank. Washington, D.C. 1996. Pág. 56.

c) El sector financiero no necesita darle prioridad en sus créditos a las empresas públicas; consecuentemente, estará más en capacidad de proveer financiamiento a pequeños y medianos empresarios a un costo más accesible, mientras la reducción en déficit presupuestario y en las tasas de interés reales, reducirán las presiones inflacionarias [370].

Pero en el mundo de hoy, las cosas son más complejas. Las dimensiones y causas de la pobreza no pueden ser enfrentadas bajo una óptica que ignore el contexto internacional. Mucho se puede hacer con políticas públicas consecuentes y de largo aliento, pero los logros —y retrocesos— con frecuencia están dados por la influencia del mundo que nos rodea. La crisis actual, no puede ser más dramáticamente aleccionadora.

El Banco Mundial ha estimado recientemente que debido al menor crecimiento de la economía, 46 millones de personas más engrosarán el estrato de aquellos que viven con menos de US$1.25 diario, y otras 53 millones se situarán en el segmento que sólo dispone de US$2.00 al día para vivir. Estas cifras se agregan a los 130-155 millones de personas que cayeron en pobreza en 2008 como consecuencia de la crisis alimentaria y el alza de los precios del petróleo (Harper, Jones, McKay y Espey, 2009).

Este cuadro a escala planetaria no puede atribuirse a las políticas que privilegiaron el encogimiento del Estado bajo la oleada neoliberal. Pero tampoco puede ignorarse que el menor protagonismo estatal dejó vacíos que no llenó el mercado, de manera que aquellos países donde ese fenómeno fue más marcado, hoy se ubican entre los más vulnerables. En este caso, El Salvador también aparece insistentemente señalado en los diagnósticos de los organismos internacionales.

Pero vaya paradoja. En 2008, una enfermedad contagiosa detectada inicialmente en un país emergente —México— ha llevado a los países desarrollados a compartir un problema que les está complicando más lidiar con la crisis financiera y económica global, pero donde los países en desarrollo serán, sin duda, los más afectados. Noticias provenientes de España señalaban que el N1H1, a pocas semanas de haberse detectado, ya le estaba causando al país pérdidas equivalentes a US$50 millones diarios.

En todo caso, dilucidar el falso dilema sobre cuánto Estado y cuánto mercado tampoco es una tarea fácil. Para un país como El Salvador, que tiene credenciales certificadas por organismos internacionales como el Foro Económico Mundial y entidades como la Heritage Foundation en cuanto a sus grados de libertad económica,

370 Op. Cit. Pág. 36.

ese dilema se convierte en un verdadero desafío. Esto, lo coloca en un escenario donde resulta sumamente importante tratar de discernir sobre los efectos de los intentos de transformación en el plano económico y en los indicadores de desarrollo social, sin pasar por alto los excesos y omisiones que con frecuencia se cometen en nombre de una mal entendida libertad económica.

Aunque en El Salvador el fundamentalismo económico todavía está presente tanto en ciertas instancias que hicieron gobierno como en sectores privados, es evidente que hoy en día hay una mayor conciencia colectiva acerca de las implicaciones de la pobreza, incluso en la esfera política. De alguna manera, aun la derecha ha tenido que reconocer que la posibilidad de optar por un quinto período presidencial consecutivo por parte de ARENA, se esfumó ante la crisis de expectativas que generó una gestión de dos década y ante las cuentas pendientes que dejó la conducción económica bajo una influencia excesiva de las ideas neoliberales.

Pero un análisis objetivo de las acciones de cuatro administraciones areneras en el campo social, tampoco pueden ignorar las limitaciones que ha debido confrontar el país como secuela del conflicto y los desastres naturales, ni tampoco las expectativas de transformación que han venido despertando en la población sus más férreos adversarios.

B. Más que un concepto

Los salvadoreños tenemos en la Constitución de la República, el referente más importante alrededor del cual debe girar el papel del Estado, en su doble condición de actor y vigilante de las acciones de terceros para tutelar los derechos de la persona humana.

El Título I y su capítulo único están dedicados a la "Persona Humana y los Fines del Estado". Al respecto, el Art. 1 dice textualmente: "El Salvador reconoce a la persona humana como el origen y el fin de la actividad del Estado, que está organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y del bien común. En consecuencia, es obligación del Estado asegurar a los habitantes de la República, el goce de la libertad, la cultura, el bienestar económico y la justicia social".

Esta conceptualización viene desde la Constitución de 1950 —que le dio un giro total a las anteriores constituciones de corte liberal— y fue retomada en la de 1983 y respetada en las sucesivas reformas que se le hicieron a partir de entonces, legitimando lo que, para los entendidos, es el Estado Social.

El papel que le asigna la Carta Magna al Estado está por supuesto muy lejos de los principios que guiaban su actuación en el sistema socialista. Por mucho, la

Constitución de 1950 —considerada como avanzada aun para nuestra época— se mantiene dentro de la filosofía bajo la cual funciona el sistema capitalista que abrazó el país desde que emergió a la vida independiente. Y es aquí, donde surgen ideas de tipo general sobre la forma y sustancia en que inscribimos la participación del Estado en la economía, enfoque que se distancia de manera nítida del pensamiento marxista.

Los límites entre lo público y lo privado adquieren, en este sentido, una dimensión que trasciende lo ideológico. Tampoco es posible una caracterización objetiva del papel del Estado en la economía, cargando todo el acento en los aspectos éticos y morales del desarrollo. En la cultura anglosajona, por ejemplo, el tratamiento del tema tiene un fuerte componente individualista, a pesar de que el "Estado del Bienestar" —contrario al que se da en nuestro medio— se erige como un bastión de la acción del Estado hacia los pobres. Las acciones generales de este, tienen así que complementarse con otras dirigidas a las personas que viven bajo condiciones realmente precarias. De acuerdo con la Enciclopedia Británica:

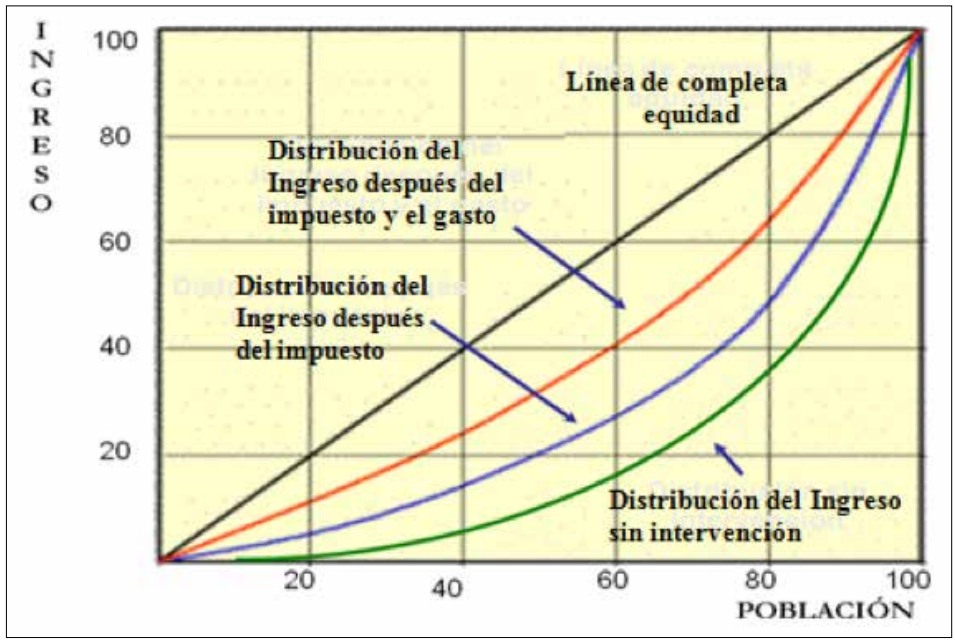
"La primera codificación comprensiva de ayuda a los pobres —y del bienestar social— fue recogida al estilo inglés en la Elizabethan poor law, de 1601. Sin embargo, esta práctica británica no permaneció estática. El sistema "Speenhanland", que se originó en 1795, fue un intento de aliviar las condiciones de los trabajadores —cuyos salarios no eran suficientes para proveer mínimo estándar de vida— mediante el otorgamiento de un subsidio con fondos públicos.

"Hacia finales del siglo XIX, tanto en Europa como en Estados Unidos, había una aceptación de la responsabilidad del Estado para proporcionar servicios sociales a los más pobres; pero ello estuvo condicionado por la filosofía de la responsabilidad individual, que limitaba la provisión de los mismos a nivel local, y, básicamente, a un servicio en especie para los verdaderamente pobres.

"Sin embargo, se reconoce que el moderno Estado de Bienestar, ha evolucionado para garantizar una protección básica contra la inseguridad económica, a través de acciones gubernamentales de diversa índole. El sistema de seguridad social implantado en Alemania por Bismarck en 1883, es el referente más emblemático en este sentido. Otros países europeos imitaron a Alemania, y hacia 1910 comenzó a emerger una definida sombrilla de bienestar social. La Primera Guerra Mundial atrasó este desarrollo. Y aunque en Estados Unidos se hizo un mayor esfuerzo en 1935 con la Ley de Seguridad Social, en general, en la depresiva década de los años treinta y la belicista década de los cuarenta, se hicieron, relativamente pocas innovaciones. "Las décadas de los 50's y 60's trajeron una considerable legislación, principalmente en las naciones que recién emergían como tales. Para el inicio de la década de los setenta había 123 países con diversos programas de seguridad social"[371].

371 Este párrafo y los dos anteriores corresponden a una traducción libre del autor de The New Enciclopedia Británica, volumen 19.1980. Pág. 743.

Gráfico Nº 20
Redistribución del ingreso con participación del Estado



Fuente: Elaboración propia a partir de diferentes fuentes.

Partiendo de lo citado anteriormente, se puede decir que el papel del Estado a favor de los pobres, no es una cuestión nueva. Sin duda, está arraigado en el mismo pensamiento de los primeros liberales, solo que ha evolucionado en concordancia con las mismas exigencias de un sistema capitalista cuyas crisis no fueron incorporadas en el pensamiento clásico. Crisis como la de los años treinta, por ejemplo, no dejaron inmune casi a nadie y el pensamiento keynesiano, que fue suplantado por el neoliberalismo (algunos lo asocian con el monetarismo,) es una prueba contundente de que los ciclos económicos, con todo el impacto que conllevan en los más pobres, no pueden ser vistos por el Estado desde una barrera ideológica.

Y no es que en nuestro caso el tema social, en general, haya estado ausente en las estrategias gubernamentales; el problema no es de conceptos o de buenas intenciones, sino de acciones. En efecto, si se revisan los planes de gobierno de las cuatro administraciones de ARENA, siempre se encontrará un conjunto de ideas sobre lo social, aunque por ejemplo en el tema específico del empleo, ni uno de ellos le ha prestado la atención debida (PNUD, 2008).

El aumento del gasto en el campo social fue incluso elevado a un compromiso centroamericano en lo que se llamó la Cumbre Social, celebrada justamente en El Sal-

vador cuando el doctor Armando Calderón Sol ejercía la presidencia de la República. Se habló, en esa ocasión, de aumentar el gasto en este rubro hasta en un 50% del presupuesto para el fin de su período, pero, en los hechos, las cifras revelan otra cosa.

Es más, en la administración Saca, donde el tema social fue la consigna del cambio, no se pudo ampliar de manera significativa la acción del Estado a los niveles que demandaban los rezagos sociales, aun cuando su campaña electoral estuvo acompañada por eslóganes que se mantuvieron como mensajes emblemáticos de su preocupación por los más vulnerables: "la pobreza es una condición a la que ningún salvadoreño debe resignarse" decía uno; "lo social no es complemento de nada, es la base de todo", decía otro.

Estos mensajes, traducidos en programas concretos como los ya mencionados FOSALUD y Red Solidaria, lo mismo que el programa de subsidios (energía, transporte, agua y gas licuado), aunque criticados por su falta de focalización, acudiendo incluso a expedientes poco convencionales para su financiamiento, ya señala alguna preocupación de un gobierno por las implicaciones de los grandes déficit en el campo social, aunque en ello haya tenido una enorme gravitación el aspecto político y, curiosamente, haya sido la administración arenera que menos fondos asignó al área social con respecto al PIB.

Precisamente, en declaraciones a los medios de comunicación, al referirse a estos temas y a las implicaciones que el financiamiento de los subsidios tenían en la sostenibilidad fiscal, el ex presidente Saca dijo expresamente lo siguiente: "Aquí le quitamos el subsidio al agua, a la electricidad, transporte público y el país se nos incendia" (La Prensa Gráfica, 25 de agosto de 2008).

Con ese mensaje, el mandatario estaba reconociendo que los subsidios, aunque criticados severamente por diferentes actores, podían ser la tabla de salvación de ARENA, o, simplemente, él quería pasar a la historia como un presidente que se preocupó realmente por los pobres, aunque la forma de financiamiento del esquema de subsidios haya sido también repudiada porque comprometía la sostenibilidad fiscal. El candidato Ávila de alguna manera retomó este mensaje durante su malogrado intento de llegar a la primera magistratura por Arena.

El presidente Saca nunca aceptó la crítica de la presión sobre las finanzas públicas y, de alguna manera, lo ratificó cuando en esa misma ocasión aseguró que no había necesidad (para mantener los subsidios) de recurrir a préstamos, y que dejaría al cierre de junio de 2009 un país "solvente". Qué lejos estábamos de presenciar el cuadro fiscal que saldría a relucir a dos semanas del cambio de gobierno.

Este es el tipo de situaciones a las que se enfrenta un gobierno que, como el de Saca, intentó apartarse un poco de la ortodoxia para —queremos creer que genuinamente— darle un rostro más humano a la cuarta administración de ARENA. También dejan un sabor amargo porque como lo sugiere la evidencia y lo recoge un dicho popular "no se puede hacer chocolate sin cacao", aunque los compromisos políticos y las soluciones temporales desplacen la responsabilidad y transparencia con que debe actuar todo gobierno.

Desde luego, los subsidios son muchas veces necesarios, pero se vuelven perversos cuando se generalizan, se utilizan con fines partidarios y son objeto de malos manejos que terminan por enriquecer a unos pocos a costa de los sectores a los cuales se ha pretendido favorecer. Pero cuando se alude a los subsidios, generalmente se trae al centro del debate la prédica oficial de un Estado social que no termina de definirse, en la medida en que sus acciones para favorecer a los sectores más vulnerables, corren en paralelo a transferencias que de manera implícita o explícita se hacen a sectores privilegiados. La asignación de cuotas de mercado, el manejo arbitrario de las tarifas y hasta la tolerancia de prácticas monopólicas, pueden resultar fiscalmente tan onerosos como un esquema de subsidios generalizados.

Al respecto, Duhau señala que:

"Los recursos públicos aplicados en la esfera del bienestar social deben estar destinados fundamentalmente a cubrir las necesidades de quienes no están en condiciones de sufragar por sí mismos la satisfacción de las mismas, y deben ser aplicados respondiendo a los principios de: focalización (identificar con la mayor precisión posible a los beneficiarios), subsidio a la demanda (traducir en la medida de lo posible el subsidio en poder de compra), evaluación a través de la medición del efecto y no del gasto, prioridad a los más necesitados, y equidad (entendida como compensación de las desventajas, mediante el trato desigual a quienes son socialmente desiguales).

Este nuevo paradigma ubica la problemática de la política social acotada en términos de proporcionar las respuestas más adecuadas a dos preguntas: ¿quiénes y cómo deben ser asistidos por el Estado en el terreno de la cobertura de las necesidades básicas? ¿Cuál es la mejor forma de organizar la competencia mercantil en la esfera del bienestar social?"[372].

C. Lo que revelan las cifras

En el "Informe sobre Desarrollo Humano" del PNUD publicado por primera vez en 1990, El Salvador aparece ubicado en el lugar 71 entre 130 países. En el correspondiente a 2008, ocupa la posición 101 en un universo de 179 naciones. Entre esos extremos, ha habido ocasiones en que ha retrocedido, lo cual ha sido normalmente interpretado, al menos en las esferas gubernamentales, no como una expresión de que el país se haya

372 Citado por Merchand Rojas, 2007.

desviado de la ruta, sino como reflejo de que otros han avanzado más rápidamente.

En realidad, ese enfoque tiene mucho de tautológico, pero ello no oculta el hecho de que El Salvador está considerado como uno de los países con más carencias dentro de los componentes que definen el IDH. En cambio, Costa Rica, un país con el cual compartimos raíces históricas en algunos aspectos, ha ocupado en el mismo período lugares muy alejados de El Salvador (de 67 pasó al 50), ubicándose en el grupo de países de alto desarrollo humano.

Las razones son obvias y tienen que ver con el hecho de que los costarricenses invirtieron de manera temprana en educación, salud, seguridad social y, sobre todo, en democracia, mientras los países del norte de la región gastaban más en defensa y seguridad. Aunque aquí no se trata de hacer un recuento histórico de lo que ha hecho la diferencia, en los últimos treinta años, El Salvador mejoró respecto a los restantes países centroamericanos (Cuadro Nº 46). Aun así, sigue alejado de Costa Rica.

El avance observado en ese período tampoco puede ser desvalorizado, aunque existe evidencia de que hay factores externos que, como los flujos de remesas, han contribuido a que dicho indicador exhiba un mejoramiento sostenido. Esto no ignora que Guatemala, Honduras y Nicaragua, también se benefician de estos recursos, pero mientras en El Salvador las remesas han llegado a rondar el 18% del PIB, en Costa Rica solo representan alrededor del 2%.

Con todo, tampoco se pueden ignorar algunas de las expresiones críticas que subyacen en esos índices.

Cuadro Nº 46
Centroamérica: Tendencias del índice de desarrollo humano

País	1975	1980	1990	1995	2000	2006
Costa Rica	0.745	0.760	0.788	0.804	0.824	0.847
El Salvador	0.593	0.570	0.655	0.687	0.707	0.747
Nicaragua	0.585	0.595	0.610	0.642	0.666	0.699
Honduras	0.519	0.570	0.625	0.642	0.677	0.714
Guatemala	0.511	0.529	0.553	0.619	0.662	0.696

Fuente: del PNUD, 2008. Centroamérica:[373]

La experiencia con los programas de ajuste estructural no puede ser más aleccionadora y, el caso de El Salvador —si bien no constituye un expediente extremo— ayuda a explicar cómo, habiendo sido en su momento catalogado como un ejemplo

373 "Actualización estadística del Índice de Desarrollo Humano", diciembre 2008.

de buen manejo macroeconómico, no solo entró en un prolongado período de bajo crecimiento, sino que evolucionó hacia una estructura productiva generadora de poco valor agregado, muy proclive a la expansión de la informalidad y al consumismo.

El gasto social adquiere en estas circunstancias una mayor importancia, siempre que se parta de la base de que el empleo precario, el difícil acceso a los servicios básicos y, en general, el debilitamiento del tejido productivo, erosionan más la calidad de vida de los sectores más vulnerables.

Cuando el tema se analiza bajo un enfoque estructural-financiero, los estándares internacionales que se manejan para estos efectos no nos favorecen del todo. De hecho, los recursos que se han dedicado a los sectores sociales, son proporcionalmente menores que los que se invertían en la década de los setenta y más bajos aun frente a países de menor desarrollo relativo.

Para el caso, en 1980 el gasto social como porcentaje del PIB fue de 6.2%; sin embargo, diez años después había caído a solo 3.4%, sin duda, por las limitaciones que el conflicto armado le imponía al crecimiento y a la acción estatal. Consecuentemente, a principios de la década de los noventa, El Salvador ocupaba uno de los últimos lugares en América Latina en ese aspecto.

De acuerdo con la CEPAL, en el bienio 1990-1991, el monto asignado a la educación, la salud, la seguridad social y la vivienda sólo fue de 5.4%, mientras el promedio simple para toda la región fue de 10.1%. En Centroamérica, únicamente superó a Guatemala (3.3%) pero estuvo muy alejado de Costa Rica (18.2%), que ocupó el tercer lugar en el contexto latinoamericano. El país fue incluso superado sensiblemente por Honduras (7.8%) y Nicaragua (10.3%).

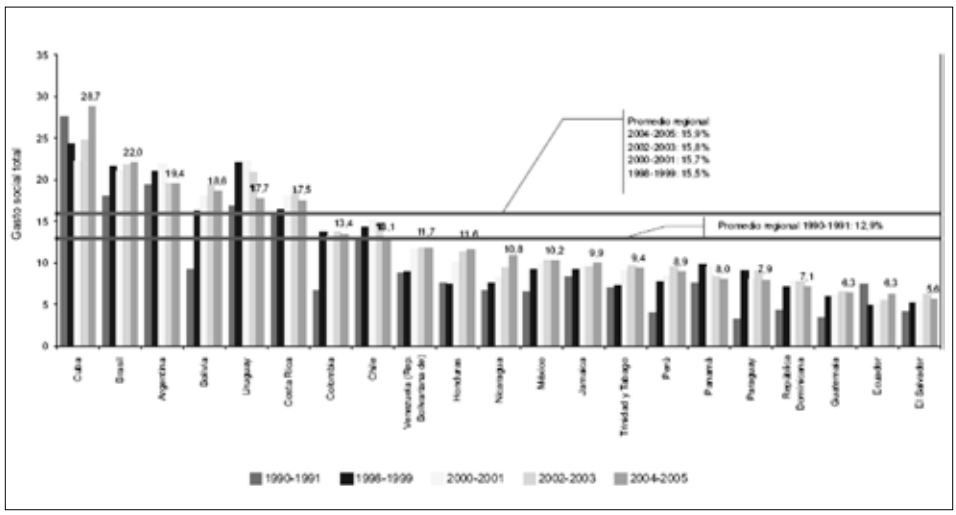
Un quinquenio después (1996-97), dicho rubro había avanzado hasta alcanzar un 7.7%, creciendo en la misma magnitud porcentual que la región en su conjunto, que alcanzó un nivel del 12.4%. No obstante, El Salvador siguió entre los países más rezagados, siempre muy alejado de Costa Rica (20.8%) y de los dos países líderes en la zona: Uruguay y Panamá[374]. Bajo la perspectiva de que estos indicadores recogen el esfuerzo público y privado, lo primordial sería analizar el "esfuerzo país", lo cual no quiere decir que debe pasarse a un segundo plano la acción estatal.

Sobre el particular, hay que destacar que aun pasada la etapa de rápido crecimiento, el gasto gubernamental en desarrollo social continuó aumentando como proporción del gasto público total. Este coeficiente se elevó consistentemente de un 28% en 1995, hasta un 41.5% en 2001, donde el inicio de la reconstrucción post terremotos, tuvo una gran incidencia. Luego, experimentó una sensible caída el año siguiente

374 CEPAL. "Equidad, desarrollo y ciudadanía". 2000. Pág. 174.

(9.1%) para una vez más retomar la tendencia anterior, que se rompió nuevamente en los últimos años de la administración Saca. En este período se retrocedió, en promedio, a los niveles de diez años atrás (alrededor del 35%)[375]. En cualquier caso, y, en el contexto latinoamericano, el país ha permanecido a la zaga (gráfico Nº 21).

Gráfico Nº 21
América Latina (21 países): Gasto público social (% del PIB)



Fuente: CEPAL. "Panorama social de América Latina 2007".

En esto, sin duda, las diferencias en materia de crecimiento han pesado mucho. De hecho, el país ha estado por más de una década entre los que menos han crecido en toda la región, limitando la capacidad del sistema para generar tributos y, consecuentemente, la solvencia del gobierno para poner mayor énfasis en lo social.

Pero lo inverso también es cierto. Considerando precisamente esas restricciones, se imponía un mayor esfuerzo, al menos en dos direcciones: el combate a toda expresión de defraudación fiscal y la focalización del gasto, para llegar con mayor eficacia a los sectores más vulnerables.

Hay poca evidencia empírica de que las prioridades hayan sido en estas circunstancias un tema de política pública, excepto bajo exigencias muy particulares como las derivadas de los fenómenos naturales que han afectado al país. Aun en estos casos, podría decirse que el esfuerzo ha sido relativo, pues, por lo general, una vez pasada la etapa de crisis, se ha vuelto al curso normal. El caso de la reconstrucción de vivienda, es evidente.

375 PNUD. "Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador, 2007-2008".

En cuanto a la focalización del gasto, los proyectos símbolos de la última administración arenera (FOSALUD y Red Solidaria) tuvieron un impacto a nivel del gasto social total muy bajo, lo cual se vio desdibujado, además, por los cuantiosos recursos que el Estado comprometió en los subsidios generalizados. Como se sabe, estos implicaron una asignación creciente de fondos públicos que terminó por comprometer hasta la sanidad fiscal, precisamente cuando las asignaciones de carácter general a los sectores más vulnerables se tornaban más precarias. Sin duda, la falta de transparencia en el uso de los recursos también afectó el potencial de los programas sociales.

Sin embargo, hay que decir que el caso de El Salvador no es atípico cuando el tema del gasto social se inscribe en el contexto latinoamericano y, especialmente, cuando se considera la sostenibilidad en función del soporte. El nivel de éxito que algunos organismos le atribuyen a la gestión macroeconómica en el país, adquiere así connotaciones especiales.

Sobre el primer aspecto, la CEPAL (2007) señala:

"El perfil del gasto público social según el nivel del PIB denota restricciones presupuestarias ligadas a bajas cargas tributarias[…] Según la importancia que se asigna al gasto social, dado su actual nivel de desarrollo, se destacan en primer lugar Cuba y Brasil, seguidos por Argentina, Uruguay y Costa Rica. Más recientemente sobresale el esfuerzo que se realiza en Bolivia. Por el contrario, los países con mayor rezago son Trinidad y Tobago y —en menor medida— Guatemala, Ecuador, El Salvador, República Dominicana, República Bolivariana de Venezuela y México".

En cuanto al tema de la gestión económica, la apreciación del mismo organismo también encaja en la realidad salvadoreña:

"En respuesta a las restricciones presupuestarias de los gobiernos, el gasto social sigue una tendencia altamente procíclica, aumentando cuando se incrementa el producto y disminuyendo cuando este se retrae. Este comportamiento refleja no solo la existencia de una política macroeconómica equivocada sino que, además, no permite la aplicación de una política de compensación de riesgos sociales frente a situaciones de contracción de la actividad económica, lo que merma la capacidad pública para mantener un sistema de protección social dirigido a la población más vulnerable"[376].

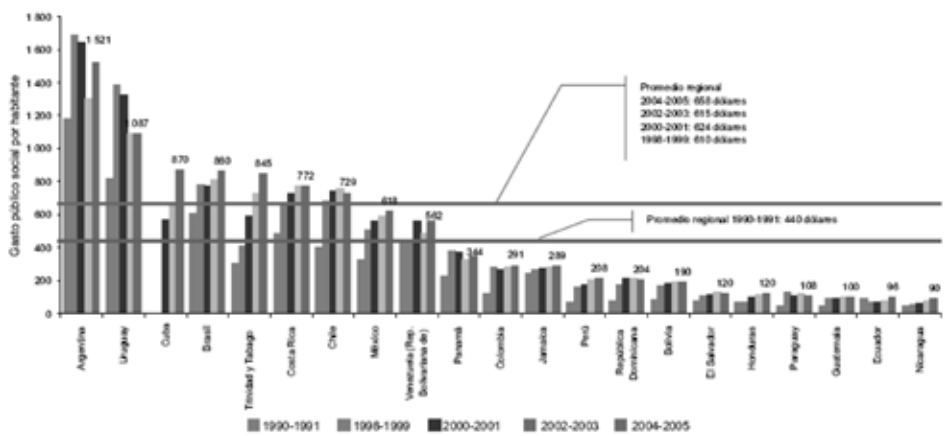
Respecto a lo anterior, es de justicia reconocer el esfuerzo que ha hecho el país para mantener la estabilidad macroeconómica, pero el excesivo celo por la misma, sin duda ha tenido un costo no despreciable en términos de producción y empleo, que igualmente reducen el impacto de los elementos de compensación relacionados con una economía robusta y en constante expansión.

376 CEPAL. Panorama social de América Latina 2007.

En cualquier caso —y al margen de ciertas reservas expresadas anteriormente en relación con comportamiento de la economía nacional en su conjunto— las comparaciones internacionales también permiten comprender mejor el esfuerzo nacional en esta materia. En ese contexto, la precariedad del gasto social se torna más evidente cuando se asocia con el tamaño de la población, que aunque es un indicador que diluye —como el del ingreso por habitante— el tema de la distribución, ayuda a tener una mejor noción de las asimetrías que se dan entre países.

En este aspecto, El Salvador sube de categoría: iguala con Honduras y supera al resto de países centroamericanos —con excepción de Costa Rica—, ubicándose por encima de Paraguay y de Ecuador. Pero igualmente, se separa sensiblemente del promedio general y se aleja considerablemente del primer país, incluso, es superado por Bolivia, uno los países más atrasados del hemisferio (gráfico Nº 22).

Gráfico Nº 22
América Latina (21 países): Gasto público social per cápita
(Dólares del 2000)



Fuente: CEPAL. "Panorama Social de América Latina 2007".

La comparación con Costa Rica resulta relevante, pues mientras este país registró en el período 2004-2005 un gasto promedio de US$772, en El Salvador apenas llegó a US$120; es decir, una cifra ligeramente superior al 15% del costarricense. Aun así, el coeficiente mejoró sensiblemente con respecto a la situación prevaleciente en los primeros dos años (1990 y 1991) del período considerado.

En una perspectiva de largo plazo, también hay que decir que el gasto en desarrollo social es muy sensible a ciertos eventos externos a la gestión normal del gobierno. Así por ejemplo, al año siguiente del Mitch (1998), la proporción de los

recursos públicos dedicados al rubro, subió sensiblemente (2.4 puntos porcentuales). Lo mismo ocurrió inmediatamente después de los terremotos de 2001 (5.5 puntos), lo que de alguna manera sugiere que el esfuerzo nacional para combatir las deficiencias en el campo social, se acentúa en momentos difíciles; aunque, invariablemente, el mismo ha sido acompañado de un aumento de la cooperación internacional.

En los hechos, ese "esfuerzo adicional", en cuanto a inversión física solo ha significado un intento de reposición del acervo de capital destruido, lo que ha servido para contrarrestar un poco el deterioro en los indicadores sociales que normalmente acompaña la ocurrencia de esos fenómenos. Este es el caso de los daños causados a la infraestructura por los seísmos de 2001 que casi duplicaron toda la inversión realizada por el SPNF durante el periodo 2001-2003. Probablemente, el daño causado no se compensó con el incremento de las inversiones realizadas durante todo el quinquenio siguiente, mientras que la pobreza en que cayeron muchas familias, sigue siendo un tema de debate.

Más allá de esas elaboraciones, la baja cuantía que en general muestra la inversión en el campo social, es reveladora de que el país, en lo que al campo público se refiere, exhibe grandes falencias, donde de manera natural surgen como factores explicativos, la baja tributación y la poca eficacia con que se administran los recursos públicos, que son dos criterios a los que ya se hizo referencia. La presencia del primer factor es fácilmente demostrable en el ámbito latinoamericano e incluso en el regional; el otro, también es constatable, aunque en este caso las comparaciones internacionales pueden resultar irrelevantes.

Con todo, hay otras expresiones de que el país ha avanzado en algunos aspectos importantes del desarrollo social y, principalmente, en lo que concierne a uno de los indicadores más relevantes: la pobreza en su más amplia acepción.

Con interrupciones menores, la pobreza total a escala nacional se redujo en casi 30% de 1991 a 2006 (cuadro Nº 47), con mayor énfasis en las zonas rurales, aunque en las urbanas el fenómeno también fue bastante sensible. No obstante, a partir de 2007, se observa nuevamente un retroceso en dicho indicador, que se agudizó en el año 2008 producto de los efectos causados por la crisis internacional que, según información del Banco Mundial[377], ya habría llevado a caer en la categoría de pobreza total a 50,000 personas más.

En el largo plazo, los avances más significativos se han observado en la reducción de la pobreza extrema, pues desciende del 28.8% en 1991 a solo 9.6% en 2006, aunque en los años siguientes también muestra un preocupante retroceso.

377 N. del A. Dada a conocer a la prensa local en la segunda semana de mayo de 2009.

Cuadro Nº 47
El Salvador: Porcentaje de hogares en situación de pobreza 1991-2008

Año	Pobreza Extrema			Pobreza Relativa			Pobreza Total		
	Urbana	Rural	Nacional	Urbana	Rural	Nacional	Urbana	Rural	Nacional
1991	23.3	33.6	28.8	30.5	32.5	31.5	53.8	66.1	59.7
1992	21.9	34.0	27.7	31.1	31.1	31.0	52.9	65.0	58.7
1993	20.8	33.8	27.0	29.6	31.5	30.5	50.5	65.3	57.5
1994	16.3	34.8	23.9	27.5	29.8	28.8	43.8	64.6	52.4
1995	11.9	26.0	17.7	26.4	31.8	28.6	38.3	57.8	46.3
1996	14.6	32.3	21.9	27.9	32.5	29.8	42.5	64.8	51.7
1997	12.0	27.9	18.5	26.7	33.7	29.5	38.7	61.6	48.0
1998	12.9	28.7	18.9	23.1	29.9	25.6	36.0	58.6	44.5
1999	10.4	27.2	16.8	22.7	27.9	24.7	33.1	55.1	41.5
2000	9.3	27.2	16.0	20.6	26.5	22.8	29.9	53.7	38.8
2001	10.2	26.1	16.1	21.1	25.5	22.7	31.3	51.6	38.8
2002	10.3	25.0	15.8	19.1	24.2	21.0	29.4	49.2	36.8
2003	9.7	22.1	14.4	20.3	24.1	21.7	30.0	46.2	36.1
2004	8.6	19.3	12.6	20.6	24.4	22.0	29.2	43.7	34.6
2005	9.6	17.0	12.3	21.3	25.4	22.8	30.9	42.4	35.1
2006	8.0	12.2	9.6	19.8	23.3	21.2	27.8	35.5	30.8
2007	7.9	16.3	10.8	21.9	27.5	23.8	29.8	43.8	34.6
2008	10.0	17.5	12.4	25.7	31.5	27.6	35.7	49.0	40.0

Fuente: Dirección de Estadística y Censos, encuesta de hogares de propósitos múltiples para varios años.

En la tendencia que muestra la pobreza total, se nota una correlación bastante estrecha con el ciclo económico. Los avances más importantes se ubican en la primera mitad de los noventa, cuando la economía creció a una tasa promedio superior al 6% y la pobreza total nacional se redujo en doce puntos porcentuales; es decir, a casi a 2.5 puntos por año. En 1996, año del quiebre de la tendencia en el crecimiento de la economía, la pobreza total más bien aumentó, revirtiéndose en los años subsiguientes, aunque el curso de la misma se volvió a invertir en los años inmediatos a los seísmos de 2001 y a la tormenta Stan.

La pobreza a nivel nacional siguió disminuyendo de manera persistente una vez se superaron las consecuencias de esos fenómenos, pero nuevamente aumentó en 2007 y 2008, dentro de un ciclo que probablemente continuará por algún tiempo, hasta que la economía se recupere, en todo caso, bajo la influencia de un contexto internacional más favorable y, desde luego, de un ambiente de certidumbre en el plano interno en cuanto al manejo político de la economía.

En cualquier caso, el tema de la pobreza seguirá estrechamente vinculado con el fenómeno migratorio. La caída que comenzaron a experimentar los flujos de remesas con la crisis financiera y económica global, no puede ser eludida, dada la

importancia de esos recursos en el mantenimiento, aunque sea a niveles deprimidos, de la economía nacional.

Esto es congruente con otros hallazgos de este trabajo, en cuanto a la evolución de la economía durante los últimos veinte años y sus implicaciones en el campo social. En este contexto, se puede hablar de ciertos indicadores de desarrollo social y relacionarlos con lo que en el mismo plano, exhiben otros países; sin embargo, cualquier aproximación al tema se queda corta cuando se obvia el tema migratorio.

Por las razones antes expuestas, el fenómeno migratorio —fuente de divisas casi tan importante como las exportaciones— se asocia indirectamente con el tamaño de la economía y sus principales agregados. Muy poco se habla de que, precisamente por las escasas oportunidades del sistema para generar suficientes fuentes de ocupación, este fenómeno tiene en sí mismo sus propios mecanismos de reproducción que hacen más complicado el tema del desarrollo social.

Aun así, no puede dejar de plantearse un escenario "positivo" más allá del significado económico de esos flujos. La presión que la emigración le ha quitado al sistema en los campos de la salud, la educación, el saneamiento ambiental, la vivienda y el empleo, es evidente y no se necesita de sofisticadas elaboraciones econométricas para apreciar su dimensión. Es clara la estrecha relación entre la reducción de la pobreza, el comportamiento del mercado laboral y los beneficios económicos que reciben muchas familias, principalmente en las zonas rurales (Cuadro Nº 48).

Esta realidad hay que procesarla desde sus diferentes ángulos, pues tampoco resulta alentador que mientras la izquierda sobre enfatiza que el modelo económico lleva en sí mismo las causas de la constante expulsión de salvadoreños, los diferentes gobiernos de ARENA asociaron el fenómeno con esa actitud muy especial de los connacionales de buscar constantemente mejores horizontes.

Esos extremos no ayudan tampoco a explicar de manera equilibrada los pros y los contras del éxodo constante, ya no solo de mano de obra poco calificada, sino además de personas en las que el país ha invertido cuantiosos recursos, incluyendo su formación universitaria. Pero el fenómeno migratorio, desde cualquier ángulo que se le mire, no es neutral a las condiciones de vida de los salvadoreños, ni a su formación, como tampoco a la variable del empleo.

En un aspecto más general, es preciso señalar que el tema social y su vinculación con la evolución de la economía —con todo lo irregular que pudo haber sido el crecimiento del PIB y las condiciones precarias en que todavía viven muchas familias—, inobjetablemente han dado como resultado una mejoría en las condiciones

Cuadro Nº 48
Indicadores de pobreza, desempleo, subempleo y remesas por hogar 1991-2007

Año	Hogares (%)			Tasa de desempleo	Tasa de subempleo	Remesa mensual por hogar ($)
	Pobreza total	Pobreza relativa	Pobreza extrema			
1991	59.7	31.5	28.2	8.7	34.0	79
1992	58.7	31.0	27.7	9.3	37.3	76
1993	57.5	30.5	27.0	9.9	28.8	76
1994	52.4	28.5	23.9	7.7	33.2	93
1995	47.5	29.3	18.2	7.7	32.0	98
1996	51.7	29.8	21.9	7.7	30.9	113
1997	48.0	29.5	18.5	7.5	30.0	13
1998	44.5	25.6	18.9	7.3	31.5	104
1999	41.5	24.7	16.8	7.0	31.9	115
2000	38.8	22.8	16.0	7.0	27.0	121
2001	38.8	22.7	16.1	7.0	28.1	141
2002	36.8	21.0	15.8	6.2	29.8	151
2003	36.1	21.7	14.4	6.9	36.4	153
2004	34.6	22.0	12.6	6.8	34.6	161
2005	35.1	22.8	12.3	7.2	32.1	159
2006	30.8	21.2	9.6	6.6	36.9	165
2007	34.6	23.8	10.8	6.3	28.4	160
2008	40.0	27.6	12.4	5.9	32.1	176

Fuente: Dirección de Estadística y Censos, encuesta de hogares de propósitos múltiples para varios años.

de vida de los más pobres, aunque también existe la percepción de que se han deteriorado las de la clase media. Sin duda, bajo la influencia de este último fenómeno, también se sostiene que la brecha entre ricos y pobres se ha ampliado a lo largo de las últimas dos décadas. Esto, como una expresión de que las políticas públicas de alguna manera han fallado en distribuir los beneficios del progreso material, confiando demasiado en el automatismo del mercado.

El Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD correspondiente al año 2005, que fue precisamente dedicado a profundizar en el tema del éxodo de salvadoreños principalmente hacia Estados Unidos, muestra tres hechos reveladores que conviene resaltar por sus implicaciones en el campo social.

El primero, y más relevante, es el impacto de los flujos de remesas en la distribución del ingreso. El coeficiente de Gini, que normalmente se emplea para medir esta última, revela diferencias marcadas cuando se toman en cuenta los flujos de remesas y cuando se dejan de lado. En este último caso, el coeficiente a nivel nacional

asciende a 0.61, mientras que se reduce a 0.44 en el primero. Es decir, se produce un mejoramiento significativo en la distribución del ingreso, en función de las remesas.

Por otra parte, considerando los niveles de pobreza y el ingreso familiar con remesas, se registra un descenso de 31.6 puntos porcentuales en el estrato de pobreza extrema; 1.3 puntos en lo que corresponde a la pobreza relativa, y 30.3 puntos en las familias integrantes del grupo "no pobres". Esto indicaría que son los extremos los que se benefician más del ingreso complementario que reciben, lo cual alude, en el caso de los más pobres, al hecho de que se llenan necesidades completamente insatisfechas, mientras que en el otro grupo, se pasa a niveles en los que se satisfacen necesidades adicionales a las ya cubiertas.

Pero hablar solo de lo que ocurre al interior del país, ignorando lo que ha estado pasando por lo menos en los países vecinos, también puede llevar a exagerar los logros o a minimizarlos. En el cuadro Nº 49, se muestran tres indicadores que de alguna manera constituyen expresiones importantes del desarrollo social de Centroamérica a largo plazo.

Cuadro Nº 49
Centroamérica: Indicadores de esperanza de vida, desnutrición y educación primaria completa

Países	Indicadores seleccionados					
	Esperanza de vida		Desnutrición*		Primaria completa**	
	1990	2006	1990-92	2002-04	1991	2006
Costa Rica	76	79	6	5	79	89
El Salvador	66	72	12	11	41	88
Guatemala	63	70	16	22	n/d	77
Honduras	66	70	23	23	64	89
Nicaragua	64	72	30	27	42	73
Panamá	72	75	21	23	86	94

*Porcentaje de la población.
**Porcentaje de los estudiantes que completan el último año de la escuela primaria. Se calcula tomando en cuenta el total de estudiantes en el último grado de primaria menos el número de estudiantes que repiten ese grado, dividido entre el total de niños que oficialmente han completado la edad.
Fuente: Banco Mundial, 2008[377].

Estos indicadores constituyen una prueba parcial sobre dónde nos ubicamos como país en aspectos importantes como la educación —donde resalta el esfuerzo que se ha hecho para ampliar la cobertura en el nivel primario, tal como recomiendan los organismos internacionales—, el pobre avance que hemos realizado en el combate

a la desnutrición, y la base, no despreciable, que hemos construido a lo largo de muchos años para mejorar la esperanza de vida en general.

Empero, en cuanto a la medición del progreso de los países en materia social, actualmente se pueden tomar de referencia las exigencias que los mismos se han impuesto. Esto permite no solo contextualizar los problemas, sino también contar con una aproximación del esfuerzo realizado para solventar cada uno de ellos.[378]

De alguna manera, los parámetros para medir los avances en el terreno social, toman de base las metas que se fijaron en la Cumbre del Milenio, celebrada en Nueva York en septiembre de 2000, y que tiene como antecedente inmediato la Cumbre Social, celebrada en 1995. A dicho cónclave asistieron 147 jefes de Estado y participaron 191 países miembros de la ONU. Ahí, se fijaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) con sus respectivas metas a ser alcanzadas en el año 2015[379].

Los ODM son los siguientes: 1) Erradicar la pobreza y el hambre; 2) Lograr la enseñanza primaria universal; 3) Promover la igualdad entre los géneros; 4) Reducir la mortalidad infantil; 5) Mejorar la salud materna; 6) Combatir el VIH-SIDA, el paludismo y otras enfermedades; 7) Garantizar la sostenibilidad de medio ambiente, y 8) Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Una idea general de cómo se encontraba el país en 2007 en el cumplimiento de los ODM en el contexto latinoamericano, se tiene en el gráfico Nº 23.

Al respecto, la CEPAL dice textualmente lo siguiente:

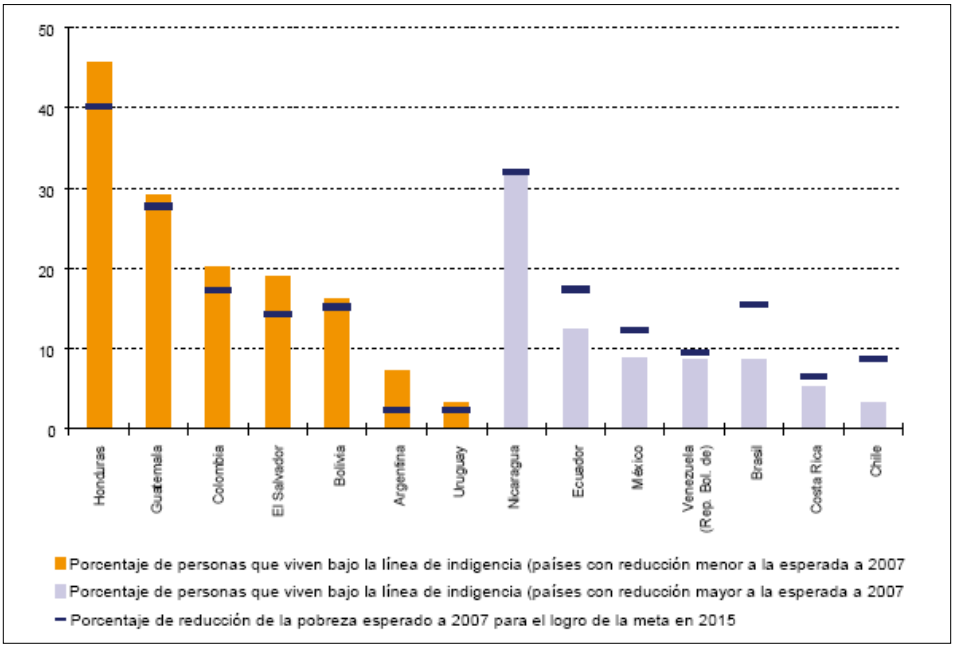
"En la Declaración de la Cuarta Cumbre de las Américas (Mar del Plata, 2005), los gobiernos se comprometieron a intensificar sus esfuerzos para cumplir con la primera meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que plantea la reducción, para 2015, en un 50%, de la proporción de personas que viven en pobreza extrema […] Brasil, Chile, Costa Rica, el Ecuador, México, Nicaragua y la República Bolivariana de Venezuela han avanzado en el cumplimiento de la meta más allá de lo previsto. En cambio, la Argentina, Bolivia, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras y el Uruguay han evidenciado un ritmo de avance menor al esperado".

Como se puede observar, en este caso cambia un poco la posición que El Salvador exhibe en otros planos en el contexto centroamericano. Concretamente, se

378 "World Development Indicators", 2008.

379 En la Cumbre Social se adelantaron ciertos criterios, particularmente en cuanto a la medición de la pobreza y recomendaciones para enfrentarla. De allí se toman los siguientes conceptos: "pobreza extrema", se entiende normalmente el hecho que una persona no puede comprar alimentos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas nutricionales; "pobreza en general", se refiere a que una persona no puede comprar alimentos o artículos no alimentarios suficientes para satisfacer sus necesidades esenciales, como de nutrición, vestuario, energía y vivienda. PNUD, " Superar la pobreza humana. Nueva York, 2000. Pág. 19. N. del A. En el caso salvadoreño, ambos conceptos se asocian con los criterios para medir la canasta básica y la canasta básica ampliada.

Gráfico Nº 23
América Latina (14 países): Avance hacia la consecución de la primera meta de los objetivos del milenio: Reducción a la mitad del porcentaje de personas que viven bajo la línea de indigencia entre 1990 y 2007



Fuente: CEPAL. "Cumbre de las Américas 1994-2009, Indicadores seleccionados".

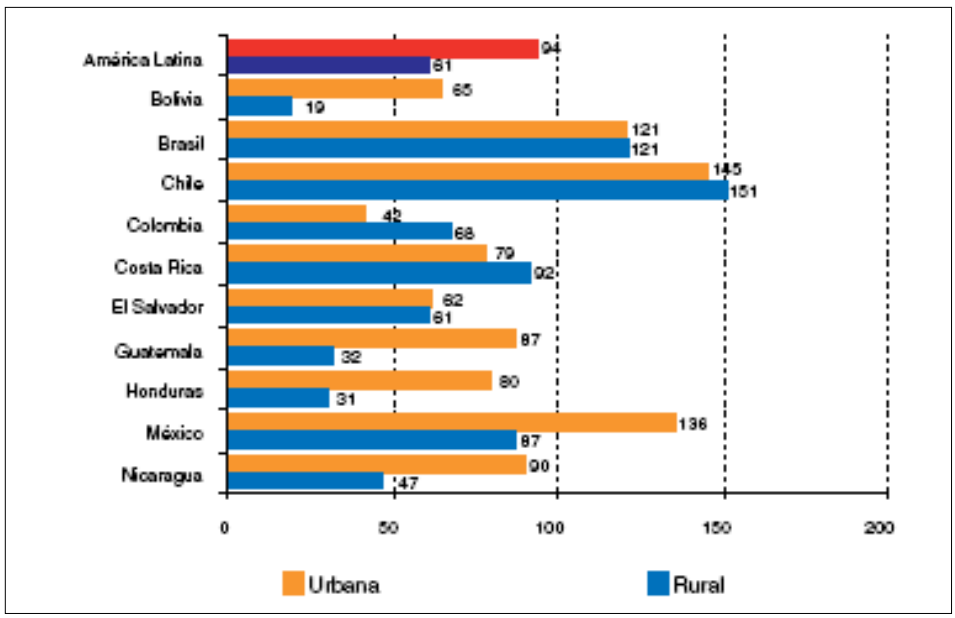
presenta mejor posicionado que Honduras y Guatemala, pero nuevamente con una brecha considerable frente a Costa Rica y con menores credenciales ante Nicaragua.

Una aproximación por segmentos de la población, donde un número más reducido de países (incluyendo a El Salvador) ha avanzado en el mismo campo, se tiene en el gráfico Nº 24.

En este caso, El Salvador se ubica en un nivel intermedio superior, con el ingrediente adicional que ha avanzado casi al mismo ritmo en las áreas urbanas como en las rurales, donde indudablemente las remesas hacen la diferencia. Sorprende que en algunos casos haya sido superado por otros países de la región, que en otros planos aparecen rezagados.

Acaso por la ubicación intermedia que ocupa El Salvador en este caso, el informe del cual se nutre la evaluación regional no hace alusión expresa a la situación particular del país, pero sí es relevante rescatar la idea planteada de que en el área, la tasa de progreso de las zonas rurales es significativamente menor que la de las urbanas, situación que difiere del caso salvadoreño.

Gráfico Nº 24
América Latina (10 países): Avance hacia el cumplimiento de la primera etapa de los Objetivos del Milenio según área geográfica
(En % de cumplimiento)



Fuente: CEPAL. "Panorama social de América Latina 2008, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países"

Al respecto el informe señala:

"Este patrón desfavorable para las áreas rurales se repite en varios países, particularmente en aquellos con bajas tasas de progreso a nivel nacional, como Bolivia, Guatemala, Honduras y Nicaragua, pero también en Colombia y México, que han logrado avances más significativos […] En cambio, varios de los países que han logrado los mayores avances en la reducción de la pobreza extrema al nivel nacional son también los que han priorizado los avances en las áreas rurales".

Aquí destacan Brasil, Chile y Costa Rica —países que según la misma fuente ya alcanzaron la primera meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio o se hallan muy cerca de lograrlo—, que tienen tasas de progreso en las áreas rurales similares o mayores que en las áreas urbanas.

En este segmento se podría inscribir el caso de El Salvador, donde alguna influencia podría atribuirse a los programas ya mencionados que se implementaron en la administración Saca. Esto, a pesar de que en lo que corresponde a FOSALUD, se han planteado grandes interrogantes sobre su eficacia, particularmente por el ra-

quítico presupuesto que se le asignó, en contraste con las expectativas que despertó su lanzamiento.

En cualquier caso, los desafíos en el campo social para los próximos años estarán marcados por crecientes exigencias en un contexto de grandes restricciones fiscales. Cuando todavía estaba en la agenda prioritaria el Plan Nacional de Educación 2021, el logro de sus metas requería elevar la carga tributaria al 15%, remontar sensiblemente las tasas de crecimiento de los últimos años y, según las estimaciones disponibles, llevar la inversión pública en el sector al 5% del PIB. Infortunadamente, este Plan aparentemente ha sido abandonado por la administración Funes.

Pero si la educación es la base del desarrollo de los países, algún avance podemos reivindicar. En el país, con el esfuerzo tanto del sector público como privado, la población atendida de 2000 a 2007 aumentó —considerando todos los niveles educativos— en casi el 18%. Agregando a este periodo el año 2008, la inversión pública en el sector casi se duplicó; sin embargo, es obvio que en educación, así como en otros sectores sociales, los requerimientos son mucho mayores y habrá que redoblar los esfuerzos para restarle espacios a la marginalidad, la exclusión y mejorar así la calidad de vida de toda la población salvadoreña.

En lo que corresponde específicamente a El Salvador, ya en el primer informe realizado por el PNUD sobre los avances logrados en la consecución de los ODM (2004), se hacía una valoración positiva, particularmente, en el combate a la pobreza. Después de un período prudencial, todo indica que el país ha seguido avanzando, según se desprende del segundo informe preparado por la misma institución.

Igual que en el anterior, en este segundo informe se pueden constatar los logros, pero igualmente las falencias y lo que significa aspirar a llegar a metas ambiciosas en los próximos cinco años, en un escenario que se visualiza muy precario en cuanto a la capacidad de respuesta del Estado, por no decir del país, para superar toda expresión de atraso en el campo social[380].

En aspectos importantes, el país ya ha superado algunas metas —o se acerca a ellas—, como en lo concerniente a la cobertura del 100% de enseñanza primaria, la erradicación de la pobreza, el aumento de la tasa de salud materna y la reducción de la tasa de mortalidad infantil. En otros campos, se requiere un mayor esfuerzo y hasta se sostiene que las metas serán difíciles de cumplir. Tales son los casos: 1) de la detención y reducción del VIH-SIDA. 2) que todos los niños concluyan el nivel de educación

380 PNUD. "Sin excusas: Alcancemos los objetivos de desarrollo del milenio en el 2015. El Salvador, Segundo informe de país". Mayo, 2009.

primaria y 3) la reducción a la mitad del porcentaje de personas que padecen hambre. En estos casos se puede avanzar, pero dudosamente puede llegarse al ideal.

Infortunadamente, la secuela de la crisis internacional no permite visualizar un futuro muy halagüeño para los próximos años; más bien todo indica que las restricciones con que se enfrentará el país para dinamizar la economía y dotar al gobierno de mayores recursos para atender las necesidades sociales prioritarias, serán muy grandes. En ese escenario, mantener los indicadores sociales a su nivel actual ya sería un gran logro; la gran interrogantes es ¿se podrá en esas condiciones mantener a un grado aceptable la cohesión social?

Solo sacar de la pobreza a más de 800 mil salvadoreños que se encuentran en esa condición, ya es un enorme desafío. Pero como país, no debemos cejar en el empeño de que la calidad de la mayoría mejore, sin excusas, como sugiere de manera desafiante el título del segundo informe sobre el cumplimiento de los ODM.

Forma parte de este desiderátum, la vulnerabilidad ambiental. La última tragedia vivida por los salvadoreños con los estragos del huracán Ida, constituye una expresión más de la irresponsabilidad con que por generaciones hemos enfrentado los desafíos del desarrollo sostenible. Sin duda, la hora de la reconciliación con la naturaleza, ha llegado.

D. La bandera social y los subsidios

De las cuatro administraciones de ARENA, fue la del presidente Saca la que, por lo menos en el discurso, se apartó un tanto de la excesiva devoción que habían profesado las tres anteriores por el mercado. Como ya se ha dicho, la bandera social fue enarbolada desde el inicio de la misma campaña que lo llevó al poder.

Pero como también quedó consignado desde la segunda parte del presente trabajo, uno de los objetivos que se planteó el primer gobierno de ARENA —en un intento de racionalizar el gasto público y concentrar el esfuerzo de llevar alivio a los sectores que sí lo necesitaban— fue la eliminación de los subsidios generalizados. Esto encajaba perfectamente dentro de la filosofía de los primeros programas de reforma, donde el repliegue del Estado de las actividades que caían de manera natural en el ámbito privado y la eliminación de distorsiones en la asignación de recursos, se erigían como un dogma de fe en la nueva economía.

Sin embargo, si en un aspecto se alejó el país de esa consigna fue en el tema de los subsidios. Más bien, todo indica que en este campo, el Estado fue cayendo progresivamente en una especie de trampa, donde los objetivos sociales se fueron desdibujando para dar paso a una anarquía que no se puede explicar por otra cosa que no sea por la politización del tema. El intento de quedar bien con grupos de pre-

sión, anuló en gran medida los beneficios que estaban supuestas a proporcionar esas transferencias y contribuyó a poner en serios aprietos al erario nacional.

En algunos casos, se benefició a sectores que no necesitaban de un subsidio (como el de la tarifa eléctrica para la industria y el comercio), en otros, fue imposible su focalización (como el del gas licuado); y en el extremo, el gobierno se vio virtualmente acorralado por las presiones de un sector que, como el del transporte colectivo de pasajeros, se volvió en una arma de chantaje permanente, en buena medida, por los intereses de algunos empresarios metidos a políticos —como es el caso de varios diputados de la Asamblea Legislativa—, desde donde se originaban las presiones, se condonaban multas y hasta se llegó al extremo de poner en entre dicho la autoridad del Órgano Ejecutivo.

Desde las primeras aproximaciones al problema, el tema de los subsidios generalizados cobró un particular interés entre los organismos internacionales, los centros de pensamiento locales, las gremiales empresariales y, en general, entre los entendidos en la materia. Pero no fue sino en la cuarta administración arenera que el esquema de subsidios generalizados hizo crisis, y los objetivos sociales esgrimidos constantemente por los sucesivos gobiernos, se diluyeron, para dar paso a una presión inusitada sobre el gasto público, que desequilibró totalmente las finanzas del Estado.

No obstante, en áreas críticas como el suministro del agua, las fallas han sido realmente de bulto. De acuerdo con el PNUD (2006), ANDA proporcionaba servicios al 81 % de la población, mientras que el 19 % restante se abastecía de proveedores locales (comités de agua y cooperativas en la zona rural, sistemas urbanos que se autoproveen de agua, pequeñas municipalidades que no transfirieron sus sistemas a la entidad cuando se centralizó el sector, y varios proveedores descentralizados). Según el Banco Mundial (2005), el subsidio del Gobierno para el consumo de agua de ANDA resultaba ineficiente, ya que el 65% de los hogares pobres del país no recibían este beneficio. En el caso de la energía eléctrica, se estimó en su momento que solo el 20% de la población se beneficiaba del 80% del subsidio (FUSADES, 2008).

Igualmente, el subsidio al gas licuado ha sido fuente de inequidad, pues lo reciben de igual manera los pobres que apenas disponen de recursos para comprar una unidad de 10 libras, que un potentado o un hotel que puede consumir esa cantidad multiplicada por "n" veces. Sin embargo, dentro de una generalización un poco jactanciosa, el gobierno se congratulaba de favorecer con ese subsidio a 800 mil familias, pero sin discriminar sobre su distribución. Mientras tanto, los países vecinos se beneficiaban del esfuerzo de los salvadoreños a través del trasiego del producto por parte de verdaderas mafias.

Pero, sin duda, el subsidio más cuestionado es el que desde 2008 se le otorgó al transporte público, que ciertamente se hizo en un momento en que los precios del petróleo se acercaron al máximo histórico de casi US$150 por barril (sin incluir la inflación) y que igualmente se mantuvo cuando descendieron a la cuarta parte[381].

Todo esto constituye una clara expresión del manejo irracional de un mecanismo idóneo de ayuda a los sectores más vulnerables, cuando las políticas públicas se nutren de elementos ajenos a la lógica económica, y las valoraciones morales en torno al papel del Estado en un país en desarrollo —con amplias brechas sociales— pierden significado, para dar paso a una suerte de populismo que termina favoreciendo aun a sectores que no necesitan apoyo gubernamental.

En este marco, resulta más difícil apelar a los subsidios como forma de llegar a los pobres, particularmente por el empleo arbitrario que se ha estado haciendo de los mismos. Su empleo indiscriminado en circunstancias que las finanzas públicas están virtualmente en bancarrota y la corrupción se asienta como una práctica institucional generalizada, solo se puede asentar en una visión mesiánica del desarrollo social.

En este sentido, el presidente Saca, en forma reiterada, sostenía que el subsidio eléctrico lo mantendría —igual que en los casos del gas licuado, el transporte y el agua— porque con su eliminación podría generarse lo que él mismo llamó un "incendio social". Indudablemente, esta posición sólo reflejaba la partidización de un tema que debiera manejarse con un enfoque de política de Estado. Comenzar a focalizar los subsidios, como lo había venido planteando el mismo sector privado, tenía en todo caso menos costos políticos, como quedó demostrado cuando se eliminaron los subsidios a la industria y al comercio.

Con la eliminación del subsidio generalizado a partir de febrero de 2009, el sector industrial más bien mostró su beneplácito en la medida que el precio promedio del MW empezó a decrecer en una cuantía que superaba la ayuda que recibían. Esto significa que esa "ayuda" tenía un efecto perverso. En el cuadro Nº 50, se muestra el monto de cada uno de los subsidios otorgados por el Estado, a partir de 1999. Para tener una idea del significado del costo de éstos, basta señalar que en 2008 representaron el 66% del presupuesto destinado a educación.

381 Mediante decreto ejecutivo se aprobó un subsidio de US$800 por bus y uno de US$400 por microbús, en condiciones en que el vice ministerio de Transporte no tenía ningún control sobre la circulación de los mismos, que amparara esa transferencia de fondos públicos a un sector que siempre ha tenido una actitud contestataria ante las exigencias de rendición de cuentas.

Cuadro Nº 50
Costo de los subsidios en El Salvador

Año	GLP	Energía Eléctrica		Agua potable	Transporte de pasajeros	TOTAL
		Hogares con consumo menor a 100Kwh/mes*	Por tarifa congelada en $91/MW			
1999	13.4					
2000	31.2	58.9		41.8		
2001	24.6	26.2		62.6		113.4
2002	20.6	28.3		51.1		100.0
2003	35.2	44.0		39.6		118.8
2004	52.6	26.0		63.0		141.6
2005	71.4	33.0	11.4			115.8
2006	95.0	43.0	34.0			172.0
2007	104.0	58.0	28.0		4.1	194.1
2008	140.0	60.0	163.0		57.0	420.0
					61.1	
2005-2008	410.4	194.0	236.4			901.9

Fuente: Elaboración propia con datos de FUSADES, LPG y otros.

E. Un intento de balance

Lo consignado anteriormente no agota, por supuesto, todo lo implicado en la reforma económica y en la trayectoria del crecimiento en los aspectos sociales del desarrollo. Sin embargo, al menos ofrece una idea general de hacia adonde apuntan los resultados, gran parte de los cuales pueden encontrar una explicación en la situación precaria a partir de la cual arrancó la nueva economía, y en el papel que ha jugado el fenómeno migratorio.

Temas como el acceso a los servicios básicos, los altos índices delincuenciales, la degradación ambiental, la corrupción generalizada, entre otros, no pueden ser obviados en un análisis comprensivo de la situación social que presenta el país después de veinte años. No hay que pasar por alto que el modelo económico, si bien no era la panacea, prometía mucho. Menos aún, que todo intento de transformación demanda el concurso genuino de todos los sectores, lo que a su vez implica un fuerte liderazgo aglutinador alrededor de una visión compartida.

Aun así, sería una aberración ignorar los cambios que ha experimentado el país en su estructura económica y social, aunque en ambos aspectos, que son como dos caras de la misma moneda, no se haya avanzado en línea con los supuestos del nuevo modelo y las expectativas que crearon los Acuerdos de Paz.

El Censo de Población y Vivienda que se levantó en el país en el año 2007, vino a descubrir ciertas facetas del desarrollo nacional que habían permanecido ocultas, o realidades que no habían sido del todo bien interpretadas a lo largo de casi dos décadas, coincidiendo casi de manera puntual con los cuatro períodos que ARENA estuvo en el poder.

Sin embargo, antes de que se tomara esa radiografía, se había oído hablar con frecuencia del fracaso del modelo económico para garantizar el crecimiento sostenido y combatir la pobreza. Esta apreciación no era privativa de la izquierda; de hecho, era la constante en los enfoques de los organismos del sistema de Naciones Unidas, particularmente del PNUD, y de entendidos en la materia con algún grado de solvencia profesional.

Cuando se anticiparon los primeros resultados de dicho censo, que destacaron que la población era 20% menor que lo que habían venido registrando otros instrumentos indirectos de medición estadística —como la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples—, dichas apreciaciones adquirieron diferentes matices. Hablando de una cosa buena y otra no tan buena, los datos censales automáticamente aumentaron el ingreso por habitante, pero, por otro lado, dispararon el indicador de homicidios por cada cien mil habitantes.

Es más, en el primer caso, ese mero hecho estadístico elevó nuestra ubicación a un paso de los países de renta media alta o sea en el tercer escalón, lo que de acuerdo con los estándares establecidos por los organismos internacionales, nos podría convertir de un país receptor de ayuda a uno de donante (cuadro No. 51).[382]

Cuadro Nº 51
Clasificación de los países según tipo de renta[381].

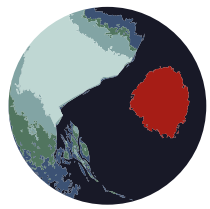
Tipo de Renta	Rangos de ingreso per cápita
Renta baja	$935 o menos
Renta media baja	$936 a $3,705
Renta media alta	$3,706 a $11,455
Renta alta	$11,456 y más

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial, 2009.

382 N. del A.Esta clasificación es la que presenta el Banco Mundial para el año 2009. En años anteriores, se tenían rangos distintos de ingreso per cápita que determinaban el tipo de renta de los distintos países. Estos rangos eran: renta baja, US$905 o menos; renta media baja, entre US $906 y US $3,595; renta media alta, entre US $3,596 y US $11,115; y renta alta, de US $11,116 o más. Al utilizar estos rangos, El Salvador, con un ingreso per cápita de US $3,574, se ubicaba a sólo US $21 per cápita de pasar al grupo de países de renta media alta.

En el segundo caso, pasamos a ratificar el dudoso privilegio de estar entre los países más violentos a escala mundial, con todas las implicaciones que ello tiene en el clima de negocios, la atracción de inversión extranjera y, sobre todo, para constatar mediante otras mediciones, que el problema delincuencial es más grave de lo que se piensa. Esto, por sí solo, desnuda una cruda realidad, donde las acciones de política pública se disipan o pierden fuerza ante las causas que lo explican. Pobreza, delincuencia juvenil y crimen organizado, son realidades que solo pueden resultar mediatizadas por el sesgo político con que se les trata o por la infiltración de delicadas figuras delictivas en nuestras instituciones.

A pesar del nuevo escenario que nos vino a crear el censo, no cambia en lo absoluto la esencia de lo que, como país, hemos estado haciendo para combatir con más decisión y eficacia la pobreza. Y aquí no estamos aludiendo a los parámetros convencionales para medir la precariedad de la vida de millones de seres humanos. Como medida para estimar la capacidad de una persona para sobrevivir, el valor asignado a la canasta básica, por ejemplo —que ya de por sí es precario— carece totalmente de significado si las familias no tienen acceso a los servicios de salud, educación y vivienda, como mínimo.



Reflexiones finales

CAPÍTULO XII

El gran desafío

"La gente se cansa rápidamente de los ideales, y ahora estamos repitinedo la historia"
Frnaklin D. Roosevelt

Hace veinte años, la creencia casi generalizada —de manera particular en América Latina— era que la opción frente al subdesarrollo secular debía buscarse en la adopción de un nuevo modelo económico, al estilo y semejanza del que habían seguido varios países del sudeste asiático en las dos décadas anteriores. Abrir las economías y abandonar el modelo de sustitución de importaciones que había impulsado la CEPAL desde finales de la década de los cuarenta, se consideraba casi como una panacea.

Pero esta opción ni era antojadiza ni respondía a un simple acto de emulación. Detrás de ella había una poderosa ofensiva liberalizadora que se anticipó incluso al derrumbamiento del socialismo real, y que encontraría en el pésimo desempeño económico de los años ochenta, una justificación que resultaba difícil de rebatir, por lo menos en esos momentos. La historia demuestra que, con frecuencia, la sensatez en torno al manejo de la economía se pierde cuando irrumpe en el escenario la ideología y la onda expansiva de los experimentos. Y este era uno de esos casos.

Al respecto, Frieden ha señalado que:

"Políticos, analistas y grupos de interés atacaron la participación del Estado en la economía tras generaciones de aceptación general. Su política económica preferida era, a menudo, resumida bajo la rúbrica del 'monetarismo'. También ensalzaban las virtudes de la privatización o desregulación de las empresas de propiedad estatal, o controladas por el Estado […] La ofensiva contra la participación del Estado en la economía quedó asociada con los gobiernos conservadores de Ronald Reagan, Margaret Thatcher y, con lo que el primero dio en llamar, la magia del mercado"[383].

383 Frieden, Jeffry A. "Capitalismo global : El trasfondo económico de la historia del siglo XX". Pag.522. Crítica, S.L. Barcelona: Crítica S.L, 2007.

La crisis de la deuda, originada en el corte abrupto del reciclaje de los petrodólares hacia finales de la década de los setenta, se sumó a esa ofensiva. De hecho, los desequilibrios reales y financieros y el magro desempeño de las economías durante la llamada "década perdida" dieron la pauta para que el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional empezaran a impulsar los primeros programas de estabilización y ajuste, que tiempo después encontrarían en el Consenso de Washington, una especie de elemento coercitivo al vinculárseles a lo que se ha dado en llamar la condicionalidad cruzada.

El Salvador fue parte de ese escenario, aunque el conflicto armado introducía en su caso elementos de atipicidad. Por consiguiente, el modelo económico adoptado por el país durante el primer gobierno de ARENA, no fue un invento nacional. Sin duda, la "nueva economía" tenía la ventaja de que encajaba a la perfección en la ideología política de dicho partido, pero fue la onda expansiva del liberalismo la que hizo gran parte de la tarea. Coincidentemente, la apertura comercial, la desregulación y la privatización —que eran tres piezas claves de un modelo económico supuestamente más eficiente y equitativo— tenían en los formuladores de política nacional, férreos defensores, aunque sus acciones estuvieran impregnadas de sentimientos no tan sublimes.

Con todo, podía pensarse que con la administración Cristiani se iniciaba un verdadero proyecto nacional, que tenía en el plano internacional un respaldo indiscutible a partir de la prédica de la nueva economía; y, en el ámbito interno, la certeza de que el país realmente era capaz de subirse al carro de la modernidad en un marco de democracia real y de mayores oportunidades en el plano económico y social.

Bajo esa perspectiva, hablar (con propiedad) de un "proyecto nacional" significaba trascender lo económico para ubicarse en un escenario parecido al que sirvió de base para la transformación de Chile y España, después de muchos años de vivir bajo regímenes autoritarios. Guardando las diferencias, esa oportunidad la brindaban, justamente, la nueva economía y la solución del conflicto por la vía negociada, que ya se preveía, bajo el liderazgo del presidente Cristiani. Sin embargo, lo único que realmente podía garantizar la nueva administración, era la puesta en marcha de un proyecto diferente en el campo económico.

Lo paradójico, en todo caso, es que la nueva economía tampoco tenía nada de novedosa como no fuera seguir las pautas gestadas en el exterior, pero siempre en el marco de la economía de mercado. De hecho, fue alrededor de este modelo que giró la economía nacional desde que el liberalismo sustituyó al mercantilismo como doctrina económica, aunque lo primero haya tenido, como en muchos otros países, el signo distintivo de la inequidad y un esquema de privilegios muy marcado.

En realidad, fueron la pobreza estructural y el crecimiento excluyente el resultado lógico de un esquema donde escaseaban las oportunidades. Esto no ignora el salto de calidad que dio el país al pasar de una economía agro exportadora, a una donde el desarrollo industrial —potenciado por la creación del MCCA— cambió la estructura productiva y generó mayores espacios para la expansión de la clase media. Si se fuera a idealizar el papel que se le confería a la nueva economía para alterar esta realidad, basta recordar dos antecedentes.

El primero, se relaciona con las formulaciones iniciales de FUSADES, cuando, al recomendar el modelo económico que más convenía al país, adoptó como referente la economía social de mercado que se practica en Alemania, donde el llamado Estado social está incorporado en la misma Constitución. Una cosa distinta es que en la práctica no se haya seguido ese modelo.

La importancia que se le daba al tema social en los planteamientos de dicha institución (y que de alguna manera los ha retomado en los últimos tiempos) nada tiene que ver con los espacios que se le dieron durante las cuatro administraciones de ARENA. Es más, las mismas iniciativas con las que el presidente Saca intentó separarse de la línea economicista de sus antecesores (FOSALUD y Red Solidaria) se quedaron muy cortas. Hay que decir que como expresiones de cambio, estos programas tuvieron, al principio, un impacto sicológico muy importante, al punto que fueron objeto de reconocimiento internacional; sin embargo, a la postre, resultaron poco efectivos, además de haber llegado muy tarde.

En segundo luegar, es preciso señalar que el planteamiento de FUSADES alrededor del tema social, no era antojadizo, lo cual resulta más relevante porque provenía del sector privado. De hecho, ese planteamiento fue una especie de anticipo al reconocimiento que hizo el presidente Cristiani en Chapultepec, cuando aludió a las causas que ocasionaron el conflicto.

Aunque el entonces gobernante no elaboró sobre el tema, implícitamente estaba reconociendo que el desarrollo político, económico y social de El Salvador había sido moldeado a partir de bases y estructuras injustas, que encontraron en el conflicto armado, la forma más cruel que puede escoger una sociedad para transformarse. Lo irónico, en todo caso, es que fue en su propia administración que empezó a hacerse evidente que ni los Acuerdos de Paz ni la nueva economía, se estaban desarrollando conforme al discurso.

En efecto, como lo demostrarían los hechos, en algún punto en el tiempo comenzó a perderse la visión de construir un sistema económico más justo e incluyente, para derivar en uno que solo en apariencia funciona conforme con los pos-

tulados de una economía social de mercado, aunque el concepto nunca desapareció de la prédica oficial de los cuatro gobiernos de ARENA. Los excesos y omisiones cometidos en nombre de una mal entendida libertad económica, sin duda alteraron el curso de los acontecimientos.

En todo caso, siempre es válido preguntarse si, a lo largo de los últimos veinte años, hubo un esfuerzo serio y sistemático para materializar un proyecto o simplemente no se tuvo ni la capacidad ni la astucia para mediatizar los aspectos ideológicos en el marco de una transición política inédita. En retrospectiva, lo que puede colegirse es que, a pesar del significado de los Acuerdos de Paz, nunca hubo concesiones entre el partido gobernante y su principal adversario, hasta que, de cara a las elecciones de 2009 y en un contexto internacional adverso, tuvieron que aproximarse por lo menos en aquellos temas económicos esenciales, como el estado de las finanzas públicas, reconociendo implícitamente que la ideología no siempre es la compañera ideal de la razón.

En gran parte por ello, es que de manera insistente hemos recordado las experiencias exitosas de países que hacia finales del siglo pasado habían podido construir sistemas económicos eficientes, partiendo de etapas como las que definían la realidad salvadoreña y, en general, la centroamericana en los años cincuenta o sesenta. Si actualmente es notoria la brecha entre estas experiencias, no es por simple casualidad. Algo hizo la diferencia, aparte de los factores culturales y étnicos que nos distinguen.

Llevado al extremo, lo anterior sugiere que quienes intentaron hacer de El Salvador un ejemplo de éxito ya casi en las postrimerías del siglo XX, de alguna manera cayeron en la trampa de la más primitiva versión del laissez faire de dos siglos atrás. A partir de entonces, todo el sentido de dirección y propósito que podría haberle dado el gobierno a la economía para humanizarla y blindarla contra los coqueteos de la izquierda, desapareció, aunque sus consecuencias se fueron diluyendo a lo largo del tiempo, incluso, ante los ojos de sus principales actores. No hubo en ese sentido una conciencia clara de lo que es un sistema económico construido con visión estratégica, aunque no fuera sino para restarle espacio a los detractores del sistema capitalista.

Sobre esto, Rodrik, por ejemplo, ha sostenido que la formulación e implementación de una estrategia de transformación económica no ha sido una prioridad en El Salvador, en parte, por la idea extendida en toda América Latina de que las reformas orientadas al mercado obviaban la necesidad de dicha estrategia. La eliminación del Ministerio de Planificación durante la segunda administración de ARENA constituye una clara expresión de la adherencia a esas ideas extremas. Tanto así, que el PNUD, en su Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008, le atribuye al debilitamiento de la planificación, parte de la responsabilidad en la pérdida de eficacia de las reformas, en

términos de crecimiento, empleo y eficiencia laboral. Ciertamente, no se puede establecer una relación de causalidad entre el comportamiento de estas variables y el proceso político, pero ignorar su relación, también resulta poco pragmático.

Más allá de cualquier alcance que se le atribuya al análisis económico, hay que considerar también que en los tiempos modernos, los gobiernos están expuestos a una crítica social —insospechada hace unas tres décadas, al menos en el contexto latinoamericano— por su buena o mala gestión económica. La ampliación de los espacios democráticos han hecho también más vulnerables los estilos de gestión impenetrables que acompañaron los regímenes dictatoriales del pasado; aunque, por otro lado, esas nuevas condiciones han dado lugar al surgimiento de gobiernos considerados anti sistema. El caso salvadoreño resulta por ello relevante.

Dentro de una visión de conjunto, todo esto ha contribuido a desacreditar un modelo económico conceptualmente correcto, pero que se apartó de la ruta inicialmente trazada, para dar paso, en casos importantes, a prácticas mercantilistas que incluso ampliaron los espacios para la crítica inclemente de la oposición más radical, que no ha desperdiciado oportunidad para enjuiciarlo.

Es posible que para algunos resulte un poco desproporcionado, pero mi tesis es que después de veinte años, el país sigue sin encontrarse a sí mismo, aunque se reconozca que mucho ha cambiado en comparación con el panorama que presentaba en 1989. Sin embargo, el debate no solo concierne a la transformación material per se, sino además a la calidad de la misma, que es lo que en definitiva garantiza la institucionalización del cambio.

Para los más pesimistas, el tiempo ha pasado sin dejar huella, excepto la frustración y la idea de que nuestro sistema político y económico sigue siendo injusto. Aquí no entran consideraciones que pongan en el centro del debate problemas que nada tienen que ver con la esencia de la economía social de mercado, sino solo la prédica de que el modelo en sí mismo, es malo.

Pero el haber gobernado en un ambiente de paz, con amplio apoyo del sector privado y sin las restricciones que normalmente imponen a los países pobres las relaciones financieras internacionales —en este caso por el soporte que proveen las remesas familiares— tampoco han sido capitalizadas como hubiera sido deseable, y, de allí, la frustración que se percibe aun entre los no radicales.

En este punto, es de justicia reconocer la continuada labor de FUSADES al proponer, de manera previa a cada ejercicio presidencial, estrategias para la transformación económica del país. También es relevante el posicionamiento que ha venido asumiendo la Asociación Nacional de la Empresa Privada. El planteamiento con-

tundente que hizo la cúpula empresarial en 1996 a través de "El Manifiesto Salvadoreño", cuando la economía empezó a dar muestras de debilitamiento, y desde el año 2000, con la institucionalización del Encuentro Nacional de la Empresa Privada (ENADE), pueden inscribirse dentro de la dinámica que se generó con el apoyo de los empresarios al proceso de diálogo-negociación.

A pesar de todo, ha sido inevitable la crítica social sobre el aprovechamiento de la libertad económica, el ejercicio patrimonialista de la función pública y la edificación de un esquema de privilegios, que tienen mucho que ver con lo que está ocurriendo en el país. Los procesos sociales, siempre están expuestos a una involución, pero también a cambios que, paradójicamente, no siempre encuentran del todo preparados ni a sus mismos actores.

Lo anterior, sumado al excesivo énfasis en las soluciones técnicas a problemas con un alto contenido social —o haber confundido medios con fines—, ha sido también responsable de los pocos avances en la construcción de un sistema económico sólido e incluyente. Al final, esto es lo que se pretendía lograr, por lo que el escenario que vive hoy en día el país, es en gran medida producto de la brecha entre aspiraciones y realidades.

Así, mientras la izquierda radical habla de que el "modelo neoliberal" ha fracasado, otros más sensatos —aunque separados ideológicamente de aquélla por un enorme abismo— señalan que todo el problema se origina en que el sistema económico ha sido mal administrado.

De manera natural, estos extremos necesariamente convergen en un solo punto: el rol del Estado en la economía. Ergo, gran parte de la explicación subyace en la forma en que el sistema económico se fue definiendo, mientras se mantenían las aspiraciones y crecían las exigencias de amplios segmentos de la población. La diferencia estriba en que, para unos, el problema central se origina en la desaparición casi total del Estado —criterio que personalmente no compartimos— mientras que, para otros, las dificultades emanan desde el momento en que la gestión gubernamental —por acción u omisión— se convirtió en compañera de viaje de los grandes intereses.

En esto, no podemos ignorar, nuevamente, la relación indisoluble entre la economía y la política. Los efectos de una gestión exitosa en el ámbito económico son, por lo general, poco apreciados en aquellas sociedades polarizadas como la salvadoreña, pero los errores cometidos en el ejercicio de la misma, se pagan siempre muy caro.

Los defensores a ultranza del libre mercado, al referirse a las transformaciones que ha experimentado el país a lo largo de dos décadas, con frecuencia aluden al éxito de la privatización en sectores estratégicos como el financiero, las telecomunica-

ciones y el de energía eléctrica. En realidad, la modernidad es evidente y, hoy en día, El Salvador cuenta en estos campos con servicios de categoría mundial. Sin embargo, los adversarios más radicales del sistema de precios ven en este caso y en el de la apertura de la economía, el fracaso de la ofensiva neoliberal, a la cual le achacan todos los problemas que vive el país, así sea la mala distribución del ingreso, la pobreza estructural, el deterioro del medio ambiente o la delincuencia rampante.

No obstante, juzgar el progreso de un país por el aumento exponencial del parque vehicular, la proliferación de teléfonos celulares, la atomización de los vuelos hacia el norte; mientras más de las dos quintas partes de la población viven bajo la línea de pobreza, tampoco resulta un ejercicio edificante y, mucho menos, ético. El solo incorporar en el análisis el deterioro de las condiciones de vida de la clase media, ya debería ser suficiente para dimensionar el contraste entre la sociedad que idealizamos hace dos décadas y la realidad actual.

Pero, ¿dónde radica realmente el problema? ¿Es acaso el modelo económico, la gestión del mismo, o simplemente nos equivocamos de tajo al aceptar acríticamente una reforma económica que prometía mucho, pero que en los hechos no era suficiente para enfrentar los problemas de desarrollo, porque en su concepción había propósitos que no eran precisamente los que preconizaban los organismos internacionales?

Gran parte del error de los artífices de la nueva economía fue ignorar que, cuando se inició la reforma económica y se firmaron los Acuerdos de Paz, el mundo ya giraba alrededor de un proyecto político que se había configurado con la trilateral 15 años atrás y solo trataron de aprenderse los prolegómenos en que se sustenta el mercado y el mismo sistema capitalista. Pero parece que no lo lograron del todo y mucho menos lo aplicaron con solvencia.

Saxe y Núñez traen a cuento una interpretación de Gray, autor de la reconocida obra El Falso Amanecer, que puede ser aplicado al caso salvadoreño. Dice este profesor de la London School of Economics, y en su momento asesor de Margaret Thatcher, lo siguiente:

"Los actuales creyentes en el 'laissez faire global' repiten a Schumpeter sin entenderlo. Creen que al promover la prosperidad, los libres mercados fomentan los valores liberales. No se han dado cuenta de que, aunque el libre mercado global cree nuevas élites, engendra también nuevas variedades de nacionalismo y fundamentalismo. Al corroer las bases de las sociedades burguesas y al provocar una inestabilidad en gran escala en los países en desarrollo, el capitalismo global está poniendo en peligro a la civilización liberal […] El laissez faire global puede haberse convertido en una amenaza para la paz entre los Estados. Se corre el riesgo de que los Estados soberanos sean arrastrados a una lucha por el control de los menguantes recursos naturales de

la Tierra. En el próximo siglo (Gray escribió su obra en 1998), bien puede que las rivalidades ideológicas entre las naciones, sean reemplazadas por guerras maltusianas motivadas por la escasez"[384].

Las encuestas de opinión que se hicieron más frecuentes a partir del momento en que la economía nacional entró en un prolongado letargo, son la mejor evidencia de que los sucesivos gobiernos de ARENA, si no fueron insensibles del todo a las demandas sociales, tampoco les dieron la importancia que merecían.

En esto, hay que rescatar la idea de que las percepciones sobre el desempeño de la economía gravitan bastante en las actitudes de los electores. Y si esto es así, podríamos decir que los esfuerzos que se hicieron en la cuarta administración de ARENA para diluir los desatinos cometidos, principalmente en los dos gobiernos que la precedieron, más respondían a un intento de sublimar la propia gestión y acaso a un liviano esfuerzo de contrarrestar la ofensiva chavista, que a un acto de contrición ante el descrédito en que, progresivamente, fue cayendo el modelo neoliberal como tal. Sin embargo, esto último se convierte en un tema espinoso cuando se trata de las grandes definiciones en busca del favor del electorado.

Al respecto hay que recordar que en el punto más crítico de la campaña electoral, tanto el candidato de ARENA como el del FMLN, coincidían en lo pernicioso del fundamentalismo económico y, frente a un electorado un poco más sensible a la situación del país en este campo, hablaban por igual de combatir los excesos cometidos en nombre del mercado. Es más, en una más extraña coincidencia, ambos reivindicaban el papel de la empresa privada en la generación de empleo, el crecimiento económico y la inserción internacional.

Por estrategia de campaña o por lo que fuera, el tema es que mientras la derecha estaba mostrando una mayor sensibilidad ante los problemas sociales, la izquierda postulaba por una economía privada pujante, donde el punto de encuentro era, al final de cuentas, el permanente dilema entre cuánto mercado y cuánto Estado. Esto, como forma de enfrentar los problemas sociales y de distribución del ingreso, con base en un sistema productivo eficiente y sin privilegios como, supuestamente, era la filosofía de la nueva economía que trató de impulsar el presidente Cristiani.

Lo más curioso es que con ese discurso, que hasta cierto punto mediatizaba las diferencias ideológicas entre los dos partidos con opciones más claras a acceder al poder, los candidatos Ávila y Funes hicieron del tema de la equidad un asunto central. Probablemente sin proponérselo, estaban construyendo un puente que los

384 Saxe-Fernández, John y Núñez Rodríguez, Omar. "Globalización e imperialismo: transferencia de excedentes de América Latina", en Globalización, imperialismo y clase social, varios autores. Buenos Aires: Grupo Editorial Lumen, 2001.

acercaba alrededor de un concepto y una realidad, que han sido objeto de mucha controversia cuando se ponen en perspectiva el fenómeno de la globalización y la reforma económica. Este acercamiento no era, al menos en teoría, un asunto menor.

En realidad, la falta de equidad en los patrones de crecimiento —observada cuando la reforma ya había avanzado bastante— y, en general, el relativo significado que ha tenido el modelo económico orientado hacia el mercado en la disminución de la pobreza, tuvo como corolario el surgimiento de una suerte de "tercerismo", que es hacia donde, al menos en apariencia, apuntaban las visiones de dos partidos que surgieron bajo una línea de pensamiento económico, político y social, totalmente contrapuesta.

Obviamente, el mensaje estaba impregnado de un fin electorero sin precedentes, pero tampoco podía pasarse por alto el hecho de que los anteriores gobiernos hicieron relativamente poco para conciliar la eficiencia con acciones de mayor alcance para reducir la brecha social y, en general, avanzar más en el combate a la pobreza extrema.

¿Qué podía pasar por la mente del ciudadano más o menos informado de esas ofertas de precampaña, sin pasar por alto que, unas más y otras menos, simple y llanamente llevaban, por lo menos de manera implícita, la impronta de una crítica a su propio partido y a los gobiernos surgidos del mismo?

Del tema de la equidad, por ejemplo, se empezó a hablar en el país —si bien de manera muy comedida y hasta con temor— durante la segunda mitad de los años ochenta. Hoy todo el mundo se refiere al mismo casi con naturalidad, pero años antes era una "ausencia clave" del Consenso del Washington, como diría Kaufmann, del Instituto del propio Banco Mundial, al referirse al crecimiento en gobernabilidad. Y el recetario surgido de ese Consenso que, como es sabido, fue asimilado casi acríticamente por países como El Salvador.

Más allá de cualquier perspectiva que se tenga de nuestra historia reciente, hay un hecho innegable: El Salvador se encontraba, a principios de la última década del siglo pasado, en una situación realmente dramática como producto del conflicto y una situación económica sumamente crítica.

Con la reforma iniciada en el primer gobierno arenero, la situación en este último aspecto empezó a dar un giro de 180 grados. Dos años después, vendría la paz y con ello nuevas esperanzas. La reforma continuó, pero los beneficios económicos y sociales languidecieron.

Todo esto corría en paralelo a una dinámica política que, por largo tiempo, se había venido decantando en contra del partido gobernante. Al menos, eso decían las encuestas donde la situación económica y la delincuencia aparecían como constantes en un ambiente de creciente polarización. Con todo, y hasta cierto punto,

estas eran expresiones de un inadecuado manejo de la economía y la política que, en mucho, eran responsabilidad de los mismos salvadoreños. Pero, ya por entonces, algo más oscureció el horizonte.

Pero el tema no se queda allí. Lo importante es tratar de discernir qué sigue ahora. Infortunadamente, la ideología embrutece hasta las mentes más brillantes, porque las cosas, tal como se presentan hoy en día, no son tan simples.

De hecho, el proceso evolutivo que está experimentando el país al promediar 2009, es parte de ese complejo entramado en que se mueve el capitalismo moderno y la nueva corriente política que está ganando espacios en algunos países latinoamericanos, donde la actitud contestataria de sus gobernantes hacia los Estados Unidos, como símbolo de democracia política y económica, se disfraza con el cacareado discurso en torno al socialismo del siglo XXI.

El caso de El Salvador, en el que un movimiento guerrillero —que desencadenó una guerra civil que duró doce años— se haya convertido en partido político producto de los Acuerdos de Paz, y, en menos de veinte años, haya logrado hacerse del Órgano Ejecutivo, tampoco es un asunto menor; de hecho, no tiene antecedentes en América Latina. De igual forma, que el país esté considerado como uno de los que más profundizó la reforma económica en la región, no es algo que puede pasar desapercibido dentro de la dinámica política y económica que está viviendo la sociedad salvadoreña hoy en día.

No es casual, entonces, que en este trabajo hayamos hecho alusión, con bastante frecuencia, al significado de los Acuerdos de Paz como referentes obligados en la vida política, económica y social de El Salvador en el último cuarto de siglo. De hecho, como lo hemos sostenido también en múltiples ocasiones, estos bien podían haber servido de inspiración para refundar la República. Y aunque no era ese el propósito de los mismos, por lo menos de manera clara daban la pauta para avanzar en la consolidación de la democracia política y económica.

Estamos sugiriendo que con la "nueva economía" y una clase política más visionaria, los salvadoreños teníamos la oportunidad única de transitar hacia estadios superiores de desarrollo en su más amplia expresión —bajo la garantía de una institucionalidad democrática consolidada y un estilo de desarrollo incluyente— si tan solo hubiéramos tenido una perspectiva diferente de la historia y hubiéramos contado con un liderazgo aglutinador. Hay en esta apreciación, un reconocimiento implícito al carácter simbiótico de la relación entre economía y política; esa combinación que potencia el desarrollo integral de los países cuando se piensa en grande, con una perspectiva de largo plazo y, sobre todo, con visión compartida.

Con todo, mi conclusión general es que la opción en el campo económico sigue siendo la misma después de dos décadas y que el mercado no puede ser desplazado por el Estado omnipotente. Sin duda, la normativa para regularlo tiene que ser más estricta y coercitiva para evitar que los excesos de los agentes económicos den al traste con la misma libertad.

El punto está en saber si el cambio histórico que dio el país en el plano político con las elecciones del 15 de marzo de 2009, será bien interpretado para comenzar un nuevo capítulo —haciendo acopio de la historia reciente— o, simplemente, haremos borrón y cuenta nueva de lo que hicimos o dejamos de hacer, para empezar a recorrer otra ruta.

Empero, el desafío no es menor, porque, infortunadamente, la partidización de la economía —que a veces es más perversa que la misma ideologización de la política— sigue estando ahí. Así, mientras los seguidores del pensamiento ultra liberal hablan de la necesidad de mantener la gestión económica dentro del molde que empezó a definirse en la administración Cristiani, los detractores del sistema capitalista se inclinan, sin ruborizarse, por un modelo de gobierno y conducción económica al estilo venezolano, ecuatoriano y boliviano, para no hablar del cubano[385].

En cualquier caso, los enfoques contrapuestos no dejan de ser estériles, especialmente en sociedades como la salvadoreña que ya experimentó con una gestión económica excesivamente ideologizada. Este criterio también podría aplicarse al FMLN, si no fuera porque el candidato Funes se había ubicado en el medio —que en todo caso me parece lo más sensato— cuando postulaba por la instauración de un verdadero modelo de economía social de mercado, como fue planteado por FUSADES hace veinticinco años.

En torno a esto, también habría que aceptar que, en los hechos, los gobernantes generalmente se separan pragmáticamente de la línea radical del partido que lo llevó al poder y de los fundamentalistas del mercado. Ya veremos si con el tiempo puede mantenerse dentro de esa línea, conciliando los enfoques ideológicamente contrapuestos, con una realidad internacional que no da margen para nuevos experimentos, ni para mantener esquemas que demostraron no ser consecuentes con los desafíos que plantea la democracia real, el crecimiento incluyente y, de manera más general, el orden internacional.

Pues, como lo ha dicho el ex presidente Lagos de Chile en el prefacio de "La democracia en América Latina":

385 Discurso del ingeniero Roberto Orellana Milla —uno de los principales conductores de la reforma económica durante los primeros dos gobiernos de ARENA— en respuesta a su nominación como Miembro Honorario de FUSADES (18 junio de 2009)

"Reconocer lecciones de la historia mundial contemporánea, y de la propia historia reciente de nuestra región, es el camino para enfrentar el círculo vicioso del desencanto, el descontento, la marginación ciudadana y la democracia, por una parte, y las insuficiencias del ámbito público para generar políticas de progreso, no solo económico sino también social".

En esta línea de pensamiento, hace más de dos décadas nosotros idealizábamos un proyecto político, económico, social y cultural de largo plazo, que sería la base para la trasformación integral de El Salvador. Obviamente, el primer y más importante paso era la consecución de la paz. Esta afortunadamente se logró, pero no estoy seguro de que la hayamos administrado bien. De hecho, hasta en lo aparentemente más pedestre seguimos enfrentando los mismos —o acaso más formidables— desafíos. Y esto, porque existe la impresión en algunos entendidos de que la situación económica y social de nuestros días, es peor que la que confrontábamos en 1989. Solo este hecho, obliga a tratar de entender un poco la historia. ¿O no?

Concluimos este trabajo, recordando aquellos desafíos que, según nuestra opinión, debía enfrentar el primer el primer presidente de la dinastía de ARENA, y que como lo hemos mencionado de paso a lo largo de este recorrido histórico, planteamos en una serie de artículos aparecidos en La Prensa Gráfica en marzo de 1989. Estos son los mismos que aparecen integrados en uno solo en mi libro: "Por los Senderos de la transición" —publicado por la UTEC en 1997— bajo el título "La complicada agenda del próximo gobierno: la paz, la reactivación económica, la reducción del tamaño del Estado, del déficit fiscal y del desequilibrio externo, el saneamiento del sector financiero, la privatización, las relaciones internacionales, y, la moralidad y la ética en el servicio público.

Vaya osadía la mía al plantear esos desafíos. Sin embargo, no voy a desconocer los avances que se hicieron en esa dirección durante los cuatro gobiernos areneros. Es obvio que su gestión no estuvo exenta de dificultades, pero también lo es el hecho que tuvieron mucho a su favor, particularmente el apoyo casi incondicional de la empresa privada. No obstante, faltaríamos a la verdad si endosáramos acríticamente aquellas versiones optimistas de que durante ese lapso se hizo lo que correspondía, pero tal vez no todo lo que se podía hacer, acaso porque los intereses particulares tuvieron una importante gravitación en los vacios que muchos observamos. Igualmente desechamos la crítica malsana del partido FMLN (que accederá al poder por primera vez,) de que todo se hizo mal. Como era de esperarse, esta afirmación les ha servido de excusa para arremeter contra el sistema de libertades que abrazamos la mayoría de ciudadanos. Otra cosa distinta, es que nuestra ilusión inicial se haya traducido en desencanto.

Bibliografía

Acevedo, Carlos. *"¿Es sostenible la Política Fiscal en El Salvador?"*, FUSADES, 2001.

_____ *"El Salvador 1999: Estabilidad Macroeconómica y Reformas Estructurales"*, FLACSO, 2000.

Acevedo, Carlos y Luis Romano. *"Economía, Desastre y Desarrollo Sostenible"*, FLACSO, El Salvador, 2001.

Acevedo, Carlos, Carlos Ramos y Guillermo Padilla. *"Actores, agendas y escenarios en El Salvador-1998"*, FLACSO, El Salvador, 1999.

Achard, Diego y Luis González. *"Un desafío a la democracia: los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana"*, publicado por BID, IDEA, OEA y PNUD. Costa Rica, 2004.

Agosín, Manuel, Alberto Barreix y Roberto Machado. *"Recaudar para crecer: bases para la reforma tributaria en Centroamérica"*, 1ª edición, 2005.

Andrade-Eekhoff, Katharine. *"Mitos y Realidades: El impacto económico de la migración en los hogares rurales"*, Impresos Quijano, FLACSO, 2003.

Artana, Daniel. *"La Política Fiscal de El Salvador"*., Trabajo preparado para FUSADES, Buenos Aires, Argentina, 1999.

Asociación Nacional de la Empresa Privada, ANEP. *"Revista Unidad Empresarial"*, varias ediciones. San Salvador, El Salvador.

_____ *"El Manifiesto Salvadoreño"*, San Salvador, junio 1996.

_____ *"Encuentro Nacional de la Empresa Privada"*, ENADE. Ediciones 2000 -2008.

_____ Diversos pronunciamientos públicos. 1989/2000

Banco Centroamericano de Integración Económica, BCIE. *"Promoción de Exportaciones y Sustitución de Importaciones en la Industria Centroamericana"* Cuadernos de Economía y Finanzas No. 9. Ed. por: Larry Willmore. Julio, 1989.

Banco Central de Reserva de El Salvador, BCR. *"Memoria de Labores correspondiente al Ejercicio Anual 1986"*, San Salvador, El Salvador, 1987.

____ *"La Deuda Externa y el Desarrollo Económico de América Latina, Antecedentes y Perspectivas"*, Washington D.C., 1984.

Banco Interamericano de Desarrollo, BID. *"Progreso Económico y Social en América Latina"*, Informe 1987. Washington D.C. 1987.

_____ *"Una sólida alianza para el desarrollo: Centroamérica y el BID desde 1990"*, 2005.

_____ *"El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década: bases y propuestas para el perfeccionamiento y la reestructuración del Mercado Común Centroamericano"*, Instituto para la Integración de América Latina, INTAL, 1973.

_____ *"El Salvador, Investment Climate Assesment"*. VolumeN I: Main findings and Policy Recommendations, Washington. D. C., July 2005.

_____ *"El Salvador, Meeting the Challenge of Globalization"*. Washington. D. C., 1996.

_____ *"Export Promotion Policies"*, Barend de Vries, Working papers number 313. Washington D.C., 1979.

_____ *"Book for Evaluating Infrastructure Regulatory System"* Brown, Jon Stern y otros. Washington. D. C., 2006.

_____ *"Mejorando la gobernabilidad a través del sector justicia en América Latina y el Caribe"*, 2004.

_____ *"Policy Research Report: The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy"*, 1ª edition., 2000.

_____ *"Thirty Years of World Bank Shelter Lending"*. Eds. Buchley, R. M & Kalarickal, Washington. D. C., 2006.

____ *"Water, Electricity and the Poor: ¿Who Benefits from Utility Subsidies?"* Komovis, Kristin, Foster y otros. Washington. D. C., 2005.

_____ *"The Aggregate Economic Shocks, Child Schooling and Child Health"*, Ferreira, Francisco y Norbert Schady, 2008.

Barraza, Jorge. *"Historia de la economía de la Provincia de El Salvador desde el siglo XVI hasta nuestros días",* Universidad Tecnológica, El Salvador, 2006.

Batra, Ravi. *"El Mito del Libre Comercio"*, Vergara Editor S.A. Buenos Aires, Argentina, 1994.

_____ *"The great depression of 1990: why it´s got to happenhow to protect yourself"*, Simon & Schuster, New York, 1988.

Behr, Carlos. *"Cambio de Rumbo: El programa económico para los '90"*, 6ª edición, Instituto de Economía de Libre Mercado-SIL, 1995.

Bierman, Harold Jr. y Seymour Smidt. *"The capital budgeting decision, Economic Analysis and Financing of Investment Projects"*, 2ª edición, 1966.

Biden, Carl. *"Economics and public policy"*. Editorial Charles E. Merrill Books, 1966.

Bjork, Gordon. *"Private Enterprise and Public Interest, the Development of American Capitalism"*. Prentice-Hall, Inc. New Jersey, 1969.

Briones, Carlos y Carlos Ramos, *"Las élites: percepciones y actitudes sobre los procesos de cambio político y de transformación institucional en El Salvador"*, FLACSO, El Salvador, 1999.

Camacho Mejía, Edna y Claudio González Vega, eds. *"Apertura Comercial y Ajuste de Empresas"*, Academia de Centroamérica, Centro para el Desarrollo Internacional, San José Costa Rica, 1992.

Cáceres, Luis y Nolvia Saca. *"¿What do remittances do?: Analyzing the transmission mechanism in El Salvador"*, North American Economics and Finance Association 2005, winter meeting, Philadelphia, January 7-9, 2005.

Centro de Comercio Internacional UNCTAD/OMC (CCI), (CS). *"Guía de la Ronda Uruguay para la comunidad empresarial"*, 1ª Edición, 1995

Céspedes, Víctor y Ranulfo Jiménez. *"Apertura Comercial y Mercado Laboral en Costa Rica"*, Academia de Centroamérica, 1ª edición, San José, Costa Rica, 1994.

Céspedes, Carlos y Ennio Rodríguez. Compiladores. *"Centroamérica: expresión de una voluntad"*, CEDAL, 1ª Edición, Heredia, 1989.

Chomsky, Noam y otros autores. *"Los Limites de la Globalización"*. Editorial Ariel, 2002.

Ciencia Política, Revista trimestral para América Latina y España. Nº 24. III trimestre 1991. Tierra Firme Editores. Colombia, 1991.

Claude, Marcel. *"Cuentas pendientes: estado y evolución de las cuentas del medio ambiente en América Latina"*, 1ª edición, Quito, Ecuador, 1997.

Colindres, Eduardo. *"Fundamentos Económicos de la Burguesía Salvadoreña"*, 1ª Edición, UCA editores, San Salvador, 1977.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. *"Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe 1996"*, Santiago de Chile, 1996.

_____ *"La Integración Centroamericana: Beneficios y Costos"*, Centroamérica, 2004.

_____ *"Reformas económicas, régimen cambiario y choques externos: Efectos en el desarrollo económico, la desigualdad y la pobreza en Costa Rica, El Salvador y Honduras"*, Sánchez, Marco. México, 2006.

_____ *"Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización"*, 1989.

_____ *"La Integración Centroamericana: beneficios y costos"*, documento síntesis, Centroamérica, 2004.

CEPAL/IDRC. Varios documentos (Seminario sobre Competencia en Centroamérica: Casos Telecomunicaciones y Banca). San Salvador, 2006.

Comisión Nacional de Desarrollo. *"Temas claves para el Plan de Nación"* (consulta especializada), 1999.

Committee for the study of labor issues. *"Japan federation of employers´ associations: Creating a Dynamic Economy Through Structural Reform"*, Nikkeiren position paper, 1996.

Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. *"Situación Económica de los Países Centroamericanos en 1996"*, San José, Costa Rica, 1997.

Córdova, Ricardo (compilador). *"Evaluación de las políticas de ajuste y reestructuración en cuanto a su costo social: El Caso de la Seguridad Social en América Latina"*, 1ª edición, San Salvador, El Salvador, 1994.

Córdova, Ricardo, José Miguel Cruz Alas y Mitchell A. Seligson. *"Cultura política de la democracia en El Salvador: 2006"*, IUDOP, 1ª Edición, San Salvador, El Salvador, 2007.

Dada Hirezi, Héctor. *"Las elecciones de 1997: ¿Un paso más en la transición democrática?"*, 1ª edición, FLACSO El Salvador, 1998.

Deaglio, Mario. *"Postglobal"*, 1ª edición, Buenos Aires, 2005.

Defensoría del Consumidor. *"Ley de Protección al Consumidor"*, 1ª edición, San Salvador, El Salvador, 2005.

De la Madrid, Miguel. *"Cambio Estructural en México y en el Mundo"*, Fondo de Cultura Económica, 1ª edición, México, 1987.

Easterly, William. *"The elusive quest for growth: economists´ adventures and misadventures in the tropics"*. First MIT press paperback edition, 2002.

Edwards, Sebastian. *"Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope"*, World Bank, Washington D.C. 1995

_____ *"Desaceleración del Crecimiento Económico en El Salvador: Análisis Exploratorio"*, FUSADES, El Salvador, 2003.

Ellsworth. *"The International Economy"*, 1ª edición, Macmillan Company, New York, United States of America, 1958.

Estudios Centroamericanos, Revista ECA. Varias ediciones. *"Debate para un El Salvador viable, privatización, alternativas de desarrollo y pena de muerte"*; "Perspectivas para el cambio social", Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", Julio-Agosto 1996.

Fajnzylber, Pablo y Humberto López, *"Closet go Home: The Development Impact of Remittances in Latin America"*, Conference edition, World Bank, 2007.

Fazio, Hugo. *"¿Quiénes gobiernan América Latina?"*, 1ª edición, LOM ediciones, Santiago, 2003.

Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá, FEDEPRICAP. *"La propiedad intelectual y el libre comercio en Centroamérica"*, San José, Costa Rica, 1993.

Feffer, John. *"Beyond Détente Soviet Foreign Policy and U.S. options"*, 1ª edición, Estados Unidos, 1990.

Ffrench-Davis, Ricardo. *"Reformas para América Latina: Después del fundamentalismo liberal"*, 1ª edición, editores Siglo XXI, Buenos Aires, Argentina, 2005.

Figueroa, Rethelny, Carlos Molina O. *"Organización y Gerencia Pública"*, ICAP, San José, Costa Rica, 1989.

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO. *"El Proceso Electoral 1994, El Salvador",* 1995.

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO. *"Anuario Social y Político de América Latina y El Caribe"*, Editorial Torino, Venezuela, 1998.

Frieden, Jeffry. *"Capitalismo Global: El trasfondo económico de la historia del siglo XX"*, Critica, S.L. Barcelona, España, 2006.

Fukuyama, Francis. *"El fin del hombre: consecuencias de la revolución biotecnológica",* ediciones B., Buenos Aires, Argentina, 2002.

Fundación Centroamericana para el desarrollo humano sostenible, FUCAD *"Gobernabilidad y Desarrollo Humano Sostenible en El Salvador".* Varios autores. El Salvador, 1997.

Fundación Friedrich Ebert. *"Economía Social de Mercado: su dimensión social"*, 1ª edición. Editorial Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela, 1998.

Fundación Konrad Adenauer. Varios autores. *"Privatización de las Telecomunicaciones: el Caso de El Salvador"*, 1997.

Fundación Nacional para el Desarrollo, FUNDE. *"Seguridad Fiscal en El Salvador: medidas para fortalecer la tributación"*, 1ª edición, San Salvador, El Salvador, 2008.

Fundación para la Paz y Democracia, FUNPADEM. *"Política comercial e integración económica en Centroamérica"*, 1ª edición, San José, Costa Rica, 1997.

Fundación para el Desarrollo Sostenible, FUNDES Internacional. *"Desafíos y oportunidades de las PYME Salvadoreñas"*, 1ª edición, San Salvador, El Salvador, 2002.

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, FUSADES. *"Bases para un nuevo modelo tributario",* Departamento de Estudios Económicos y Sociales, octubre 1987.

_____ *"Características Básicas y Evolución Reciente del Sector Externo de El Salvador",* 1986.

_____ ¿Cómo está nuestra economía? Eds. 1986-2008.

_____ *"Bases para un nuevo modelo tributario",* Departamento de Estudios Económicos y Sociales, octubre 1987.

_____ *"Las Instituciones Democráticas en El Salvador: Valoración de los Rendimientos y Plan de Fortalecimiento"*, 2005.

_____ *"Informe de Desarrollo Económico y Social 2007: Recursos e infraestructura para la competitividad"*, 1ª edición, San Salvador, El Salvador, 2008.

_____ *"Opciones para financiar el déficit fiscal de 1987"*, Departamento de Estudios Económicos y Sociales, noviembre 1986.

_____ *"Diagnóstico social: situación actual de las necesidades básicas en El Salvador"*, Departamento de Estudios Económicos y Sociales, 1986.

_____ *"Necesidad de un nuevo modelo económico para El Salvador: lineamientos generales de una estrategia"*. 1987

_____ Propuestas quinquenales de desarrollo (1989/94-1995/99-2000-2004-2005/2009).

_____ Diversos estudios sectoriales. 1990/2009

FUSADES/CEDES. *"El Desafío Salvadoreño: De la Paz al Desarrollo Sostenible"*, 1997.

Galbraith, John, *"La Sociedad Opulenta"*, Plaza Editorial, Barcelona 2004,

_____ *"Economics & The Public Purpose"*, Houghton Miffin, 1973.

_____ *"Economics, Peace and Laughter a contemporary guide"*, Estados Unidos, 1971.

Gill, Richard. *"Economics and the Public Interest"*, Pacific Palisades, California: Goodyear Publishing Company, 1968.

Glade, William. *"Privatization of Public Enterprises in Latin America*". A copublication of the International Center for Economic Growth, the Institute of the Americas, and the Center for U.S.-Mexican Studies, San Francisco, California, 1991.

González, Luis y Rodolfo Cardenal. Compiladores. *"El Salvador: La transición y sus problemas"*, 1ª edición, UCA editores, San Salvador, El Salvador, 2007.

Gray, John. *"False Dawn"*. The New Press, New York, 1998.

Haberler, Gottfried. *"International Trade and Economic Development"*, 1ª edición, USA, 1988.

Hachette, Dominique y Rolf Lüders. *"La Privatización en Chile",* 3ª edición, Centro Internacional para el Desarrollo Económico CINDE, 1994.

Hanke, Steve. *"Privatización y desarrollo"*, Centro Internacional para el Desarrollo Económico, 1ª edición, México, 1989.

Harper, Caroline, Nicola Jones, Andy Mckay y Jessica Espey. *"Children in Times of Economic Crisis: past essons, future policies"*, Overseas Development Institute, 2009.

Howe, Keith y Eugene Rasmussen *"Public utility economics and finance"*, Prentice-Hall, United States of America, 1982.

Huntington, Samuel. *"El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial"*, ediciones Paidós Ibérica, 1997.

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. ICEFI. *"La Política Fiscal en la encrucijada, el caso de América Central"*. Guatemala, 2007.

Instituto de Estudios Latinoamericanos, IDELA. *"Perspectivas para una democracia estable en El Salvador"*, 1ª edición, San Salvador, El Salvador, 1992.

Juan Pablo II *"Cruzando el umbral de la esperanza"*, 1ª Edición, 2004.

Karmin, Craig. *"Biography of the Dollar: How the mighty buck conquered the world and why it´s under siege"*. 2008.

Kaufmann, Daniel. *"Repensando la Gobernabilidad y el Estado de Derecho, reto a la ortodoxia desde una perspectiva empírica".* 2008.

Kindleberger, Charles. *"Economic Development",* Editorial Mcgraw, New York, 1958.

Klitgaard, Robert. *"Controlando la Corrupción",* 1ª edición en castellano, Editorial Quipus, La Paz, Bolivia, 1990.

Krugman, Paul, *"De vuelta a la economía de la Gran Depresión",* Editorial Norma, Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1999.

Lampert, Heinz. *"El orden económico y social de la República Federal de Alemania".* Konrad Adenauer-Stiftung Unión Editorial, Colombia. 1991

Láscaris, Constantino. *"Historia de las ideas en Centroamérica"*, 1ª edición, Editorial Universitaria Centroamericana (EDUCA). 1970.

Lazo Marín, José Francisco. *"Reconversión de la política fiscal: de la guerra a la paz"* FUNDAUNGO, San Salvador, 1996.

Lessard, Donald. *"Fuga de capitales y deuda del tercer mundo"*, 1ª edición, Editorial Trillas, México, 1990.

Levin, Jonathan. *"Las Economías de Exportación: Esquema de su desarrollo en la perspectiva histórica"*, 1ª edición, Unión Tipográfica Editorial Hispano-Americana (UTEHA), México, 1964.

Lizano Fait, Eduardo. *"Integración y Desarrollo en Centroamérica",* publicación del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), 1994.

López, Nehemías. *"Competitividad Sistemática en América Central",* Fundación Friedrich Ebert, 1ª edición, Managua, 2004.

Lucchini, Cristina, Juan Ferrante y Roberto Minués. *"Los Procesos de Estructuración Capitalista, desde la primera Guerra Mundial a los inicios del siglo XXI"*. Editorial Biblos, Argentina, 2001.

MacEwan, Arthur y Thomas Weisskopf. *"Perspectives on the economic problem: a book of readings in political economy"*.1970.

Magaña, Álvaro. *"El Binomio FMI-BM a Medio Siglo de Bretton Woods: Neoliberalismo Globalizador"*, Universidad Tecnológica de El Salvador, 2000.

_____ *"Los límites constitucionales de la autonomía del Banco Central*", Offset Ricaldone, 1998.

Marcuse, Herbert. *"El hombre unidimensional: Ensayo sobre la ideología de la sociedad industrial avanzada"*, editorial seix baral. Barcelona, 1970.

_____ *"El Marxismo Soviético"*, 2ª edición, Alianza Editorial, Madrid, 1969.

Mariscal, Nicolás. *"Integración Económica y Poder-Político en Centroamérica (Intentos de Reestructuración de 1969 a 1981)"*, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, 1989.

Martínez, Julia Evelin. *"Mecanismos Públicos y Privados de Protección al Consumidor"*, Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO) 1998.

Mejía, Edna y Claudio González Vega. *"Apertura comercial y ajuste de las empresas",* Academia de Centroamérica, San José, Costa Rica, 1992.

Melhado, Oscar. *"El Salvador: retos económicos de fin de siglo"*, UCA Editores, 1997.

Menjívar, Rafael. *"Tiempos de locura: El Salvador 1979-1981",* FLACSO El Salvador, 2006.

MERCOSUR, Cumbre sindical 2001: *"Por otro Mercosur, con empleo para todos".* Buenos Aires Argentina.

Mesa Lago, Carmelo. *"La reforma de la seguridad en América Latina y el Caribe: Hacia una disminución del costo social del ajuste estructural",* Santiago de Chile, 1994.

_____*"Diagnostico y propuestas de reforma de la seguridad social"*. San Salvador, 1980.

Mesa-Lago, Carmelo, Ricardo Córdova y Carlos López: *"Evaluación de la reforma de pensiones en El Salvador: antecedentes, objetivos y perspectivas"* Fundación Friedrich Ebert. San Salvador, 1994

Mesa Lago, Carmelo y Fabio Durán. *"Evaluación de la Reforma de Pensiones en El Salvador: Antecedentes, Objetivos y Perspectivas"*, Fundación Friedrich Ebert, 1998.

Milian, Isaac. *"Industrias nuevas y estrategias de desarrollo en América Latina"*, Centro de Investigación y Docencia Económica, A.C. México, 1986.

Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social. *"Plan de Reconstrucción Nacional de El Salvador (Resumen Ejecutivo)"*. 1992.

Naciones Unidas, *"La Economía Mundial: un Desafío global".* New York, 1990

Navarro, Vicenç. *"Neoliberalismo y Estado del Bienestar",* 2ª edición ampliada, editorial Ariel, S.A., Barcelona, España. 1998.

Neves, Jones. *"Empresa Comunitaria: um novo modelo para a libre iniciativa",* 2ª edición, 1993.

Nowalski, Jorge. *"Seguridad Humana y Medios de Vida Sostenibles en Centroamérica: El caso de las Maras"*. Editores Lara Segura y Asociados, San José, Costa Rica, 2005.

Ohmae, Kenichi. *"El Próximo Escenario Global",* Bogotá, Colombia, 2008.

Organización Mundial del Comercio, OMC. *"El regionalismo y el Sistema Mundial de Comercio",* Ginebra, 1995.

Palmier, Jean. *"En torno a Marcuse",* Guadiana de Publicaciones, Madrid, España, 1969.

Perona, Ángeles J. *"Entre el liberalismo y la social democracia: Popper y la «sociedad abierta»"*, 1ª edición, Anthropos, Barcelona, 1993.

Phelps, Edmund. *"Private Wants and Public Needs"*, edition revised, W.W. Norton & Company Inc, New York, 1962.

Piñera, José. *"El Cascabel al Gato"*, 5ª edición, Zig-Zag, Santiago de Chile, Chile, 1992.

Pirie, Madsen. *"Teoría y Práctica de la Privatización",* 2ª edición, CEES, mayo 1989.

Piore, Michael y Charles Sabel. *"La Segunda Ruptura Industrial".* Alianza Editorial S.A., Madrid, 1990.

Porzecanski, Arturo. *"Política Fiscal en América Latina",* Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1ª edición, México, 1977.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. *"Informe sobre Desarrollo Humano 1997",* ediciones mundi-prensa, España 1997.

_____ *"Informe sobre Desarrollo Humano 2000"*, ediciones mundi –prensa, España, 2000.

_____ *"Informe sobre Desarrollo Humano: Desafíos y Opciones en tiempos de Globalización"*, 2003.

_____ *"Trayectorias hacia el cumplimiento de los ODM en El Salvador"* Cuaderno sobre Desarrollo Humano Nº 6, San Salvador, 2007.

_____ *"La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos: contribuciones para el debate"*, 1ª edición, Aguilar, Altea, Alfaguara, Buenos Aires, 2004.

_____ Vaitsos, Constantino. *"Opciones Dominicanas en tiempos de Globalización e Integración"*, 1994.

_____ *"¿Cuánto cuesta la violencia a El Salvador?"*, Cuadernos sobre Desarrollo Humano Nº 04, 2005.

Rhee, Yung Whee, *"La Política de Exportaciones y su Administración"*, /Banco Mundial, Washington, 1986.

Rhoads, Steven. *"Visión Económica del Mundo, Gobierno, Mercados y Política Pública"*, Editorial Trillas, México, 1990.

Ribeiro, Darcy. *"El dilema de América Latina (estructuras del poder y fuerzas insurgentes)",* 3ª edición, México, 1974.

Rivera Campos, Roberto. *"La Economía Salvadoreña al Final del Siglo: desafíos para el futuro"*, FLACSO El Salvador, 2000.

Rivera, Eugenio, Ana Sojo y José Roberto López. *"Centroamérica: Política Económica y Crisis"*. Editorial DEI, Costa Rica, 1986.

Rodríguez, Ennio. *"El desafío del desarrollo centroamericano"*, 1ª edición, Editorial EUNED/FEDEPRICAP, San José, Costa Rica, 1991.

Rodriguez Loucel, Rafael. *"Mi realidad y una injusticia",* San Salvador, El Salvador, 2003.

Roggenbuck, Stefan. *"Tradición y Modernidad en El Salvador",* Fundación Konrad Adenauer, Editorial EPOCA, San Salvador, El Salvador, 1993.

_____ *"Instituciones y Democracia en El Salvador",* Fundación Konrad Adenauer, San Salvador, El Salvador, 1994.

Rojas, Manuel. *"Gobernabilidad en Centroamérica: ajuste, sectores populares y gobernabilidad"*. FLACSO, Costa Rica, 1995.

Rolph, Earl. *"Teoría de la Economía Fiscal"*, 1ª edición, Aguilar Ediciones, 1958.

Rosa, Herman. "*AID y las transformaciones globales en El Salvador: el papel de la Política de Asistencia Económica de los Estados Unidos desde 1980"*, CRIES Nicaragua, 1993.

Rubinstein, Gabriel. *"Dolarización argentina en la aldea global"*. Grupo Editor Latinoamericano S.R.L, Buenos Aires, 1999.

Samayoa, Salvador. *"El Salvador: La Reforma Pactada"*, UCA Editores, San Salvador, El Salvador, 2003.

Samuelson, Paul, Robert Bishop y John Coleman. *"Tendencias del Pensamiento Económico"*, Aguilar Ediciones, 1962.

Saxe-Fernández, John, James Petras, Henry Veltmeyer y Omar Núñez. *"Globalización, Imperialismo y Clase Social",* Grupo Editorial Lumen Hvmanitas,. Buenos Aires 2001.

Schumpeter, Joseph. *"Síntesis de la evolución de la ciencia económica y sus métodos",* 1ª edición, Ediciones de Occidente, 1964.

Seligson, Mitchell, José Cruz y Ricardo Córdova. *"Auditoría de la Democracia: El Salvador 1999",* FUNDAUNGO, Universidad de Pittsburgh, IUDOP-UCA, San Salvador, 2000.

Seligson, Mitchell y Ricardo Córdova. *"El Salvador de la Guerra a la Paz: una cultura política en transición"*, USAID, 1ª Edición, San Salvador, El Salvador, 1995.

Segovia, Alexander. *"Integración real y grupos de poder económico en América Central: Implicaciones para el desarrollo y la Democracia de la Región"*, Fundación Friedrich Ebert, 1ª edición, San José, Costa Rica, 2005.

_____ *"Transformación Estructural y Reforma Económica en El Salvador"*, F&G Editores, Guatemala, 2002.

Shirley, Mary. *"Managing State-owned enterprises",* International Bank for Reconstruction and Development, 1ª edición, Washington, 1983.

Sistema Económico Latinoamericano, SELA. *"Desarrollo Industrial y Cambio Tecnológico políticas para América Latina y el Caribe en los noventa"*, 1ª edición, Caracas, Venezuela: Nueva Sociedad, 1991.

_____ *"Globalización, Comercio e Integración".* Enero Marzo 1996, Caracas, Venezuela.

Sobrino, Jon. *"Terremoto, Terrorismo, Barbarie y Utopía: El Salvador, Nueva York, Afganistán",* 1ª edición, San Salvador, El Salvador: UCA Editores, 2003.

Sojo, Carlos. *"Gobernabilidad en Centroamérica: la sociedad después del ajuste".* FLACSO 1ª edición, San José, Costa Rica, 1995.

Solórzano, Mario. *"Guatemala: Autoritarismo y Democracia"*, 1ª edición, San José, Costa Rica. EDUCA - FLACSO, 1987.

Stiglitz, Joseph. *"El Malestar en la Globalización"*, Editorial Alfaguara, Argentina, 2002.

Struik, Dirk J, Ed- *"The Economic & Philosophic Manuscripts of 1844. Karl Marx"*, International Publishers, New York, 1964.

Superintendencia de Pensiones. El Sistema de Ahorro para Pensiones: 10 años de existencia, El Salvador, Centroamérica, 2008.

Tapia Gaspar, Gabriel. "*Transición en América Latina. Los casos de Chile y El Salvador",* 1ª edición, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa, 1991.

Valle, Víctor. *"Siembra de vientos El Salvador 1960-69",* 1ª Edición, San José, Costa Rica: Centro de Investigación y Acción Social (CINAS), 1993.

Vanek, Jaroslav. *"Comercio Internacional Teoría y Política Económica"* Unión Tipográfica Editorial Hispano-Americana (UTEHA). México 1964.

Vargas Llosa, Álvaro. *"Rumbo a la Libertad".* Buenos Aires, Argentina, 2004.

Vélez, Claudio. *"Obstacles to change in Latin America".* United States of America, Royal Institute of International Affairs, 1965.

Vidal, Juan Héctor *"Presupuesto por Programas: conceptos, metodologías y estrategias"*. Editorial Universitaria Centroamericana, EDUCA. San José, Costa Rica. 1978

_____ *"Integración Económica y Cooperación Monetaria de los Bancos Centrales de Centroamérica, Experiencias y Perspectivas",* BID e INTAL, Buenos Aires, 1986.

Vidal, Juan Héctor. *"Por los senderos de la transición: economía y sociedad",* 1ª edición, San Salvador, El Salvador. Editorial Universidad Tecnológica de El Salvador, 1997.

_____ *"El desarrollo económico en perspectiva: una visión académica",* en El Salvador del Futuro, UTEC, Tecnoimpresos, 2001.

_____Varios artículos columna. Sendas y Surcos, *La Prensa Gráfica.* 1995/2009.

Vidal, Juan Héctor y Gildardo Campero. *"Teoría general de sistemas y administración pública",* 1ª edición. Editorial Universitaria Centroamericana, EDUCA, Costa Rica, 1977.

Villagrán, Francisco. *"Integración Económica Centroamericana".* Universidad de San Carlos de Guatemala, 1967.

Vuskovic, Pedro. "*Avance de Investigación Área Económica Centroamérica: Disyuntivas del Desarrollo".* Programa de Estudios Centroamericanos, Centro de Investigación y Docencia Económica, 1988.

Ward, Barbara, ed.*" The Widening Gap, Development in the 1970's",* Columbia University Press, New York, 1970

Weber, Max. *"Obras selectas",* Distal. Buenos Aires, 2003.

Whelan, James. *"Out of the ashes: life, death and transfiguration of democracy in Chile, 1833-1988"*. Regnery Gateway, Washington 1989.

William James, Seiji Naya y Gerald Meier. "*Asian Development Economic Success and Policy Lessons"*, Estados Unidos, 1987.

Wisecarver, Daniel L., ed, *"El Modelo Económico Chileno"*, Centro Internacional para el Desarrollo, Santiago de Chile, 1993

Wu, Rong-I. "*Economic Development in Taiwan",* Taiwan Institute of Economic Research. 1994.

Zamora, Rubén. *"El Salvador: Heridas que no cierran, los Partidos Políticos en la Post-Guerra".* FLACSO Programa El Salvador, 1998.

Recopilación Histórica Utec
en conmemoración de sus 45 años de fundación
se terminó de imprimir
en junio de 2024
en los talleres de Tecnoimpresos, S.A. de C.V.
19ª. Av. Norte N.º 125,
ciudad de San Salvador, El Salvador, C.A.