

Comentario al programa de reactivación económica 1982-1983

Miriam Cruz
María Teresa Michelis

Introducción

El trabajo tiene por finalidad presentar los aspectos principales del Programa de Reactivación Económica 1982-1983. Asimismo se tratará de analizar la capacidad de dicho programa para cumplir con los objetivos que en el mismo se presentan.

Siguiendo el mismo ordenamiento del Programa de Reactivación, el presente artículo se dividirá en dos partes: la primera constituye el diagnóstico, en el cual se trata de determinar las causas y consecuencias de la crisis, en tanto en la segunda parte se establecen los objetivos y medidas de política económica para alcanzar la reactivación. Al final de cada una de las partes antes señaladas, se realizarán los comentarios respectivos y las conclusiones que de ellos se derivan.

1. Diagnóstico

De acuerdo al diagnóstico realizado: las causas de la crisis obedecen a:

1. Acelerado aumento del precio del petróleo y sus derivados.
2. Absorción interna de la inflación mundial a través de las importaciones.
3. Abrupta caída de los precios internacionales de los principales productos de exportación.

4. Inestabilidad socio-política.

Se considera que el diagnóstico no prioriza las causas fundamentales de las crisis y que aún los indicadores que presenta como causas adolecen de graves márgenes de error: A continuación pasaremos a hacer un comentario al respecto.

El fuerte impacto del aumento de los precios del petróleo se sintió a nivel mundial en el año de 1974 y no en 1979, año en que la crisis se hace evidente en el país. En efecto, en el año de 1974 el precio del petróleo, para el país, por barril proveniente de Venezuela y México aumentó en 3 veces su valor, pasando de \$ 9.83 a \$ 29.90, en tanto que entre 1978-1979 el aumento fue solamente de un 58% pasando de \$ 34.88 a \$ 52.20.¹

Por otra parte, en relación a la "abrupta" caída del precio de los productos tradicionales se puede decir al respecto que, el precio FOB del café pasó de 1978 a 1979 de \$165.45 a \$177.65 por quintal (100 libras) y el algodón oro de \$65.29 a \$69.29 el quintal². Es decir en ambos casos el precio internacional de los principales productos de exportación

El presente trabajo no hubiera sido posible sin la ayuda de los Lic. Henríquez y Rodríguez quienes tuvieron la paciencia de resumir el programa de Reactivación Económica 1982-1983.

tación del país aumentó; más aún, el resultado final fue un mejoramiento de los términos del intercambio, el cual pasó de un índice de 128 a 130 (base 1965)³. Este mejoramiento del índice del intercambio se reflejó a la vez en un marcado incremento de las exportaciones las que aumentaron en un 61% en relación a 1978, originando un superávit de 49.4 millones de colones en la balanza comercial de 1979⁴. Todo lo anterior demuestra que las causas de las crisis no se encuentran en los elementos apuntados prioritariamente en el diagnóstico.

El diagnóstico es un elemento esencial para la formulación de cualquier proyecto de política económica, ya que sólo teniendo una adecuada determinación de las causas que originan un problema es posible encontrar los medios efectivos para darle solución. Por tanto, en el presente caso, en la medida en que no se llegó a la determinación de las verdaderas causas que originaron el problema, es posible predecir que las medidas de política económica que se vayan a implementar tendrán un alcance muy limitado en la solución de los problemas reales.

Al no considerar dentro de las causas, problemas tan importantes como la distribución del ingreso, la pobreza, el desempleo, el subempleo, la dependencia, etc., pareciera no existir un compromiso real de solución de los verdaderos problemas que afronta el país, los que en última instancia son los que están determinando la crisis económica y socio-política actual en el país.

En segundo término, el diagnóstico se centra en un estudio de las características actuales de la economía producto de la situación de crisis detectada, entre éstas se analiza la caída del producto, el

estrangulamiento del sector externo, el desequilibrio fiscal, el desequilibrio del sistema financiero, la caída de la demanda interna y de la inversión. Pasaremos a continuación a analizar cada uno de estos aspectos separadamente.

1. La caída del producto.

De acuerdo al diagnóstico, la caída del producto estaría relacionada prioritariamente con la crisis mundial, al afectar ésta a los ingresos de exportación por la baja en los precios en los mercados internacionales; asimismo se menciona la caída de la producción exportable. En efecto, los precios del café empezaron a bajar a partir de 1980 y mucho más marcadamente en 1981, cayendo los términos del intercambio de 130 en 1979 a 105 en 1980 (base 1965). Aquí se puede apreciar, que la caída de los precios internacionales sólo comienza a sentirse a partir de 1980 cuando la crisis interna ya se había hecho evidente (1979) y que por tanto este factor —caída en los precios internacionales— no puede constituir su causa principal. Cabe mencionar al respecto que, obviamente, la crisis por la que atraviesa la economía mundial ha incidido negativamente en el producto nacional, tal como lo ha hecho en los restantes países latinoamericanos; sin embargo, responsabilizar prioritariamente a ésta de la caída del producto es subestimar, nuevamente, las restantes causas que la originaron, esencialmente la inestabilidad política y social que ha dado origen a quiebras, cierres de fábricas, disminución en la producción agrícola, paralización del sector de la construcción, etc.

2. Estrangulamiento del sector externo.

De acuerdo con el diagnóstico, el estrangulamiento externo se debe a: al deterioro de los términos de intercambio, al decreciente volumen de las exportaciones y a la insuficiente entrada neta de capitales, a la paralización del turismo, al entorpecimiento del MCCA y a un menor acceso al financiamiento externo tanto por la reducción de la oferta como por el endurecimiento de las condiciones de plazo, tasas de interés y garantía. Todo lo anterior tuvo por resultado un impacto negativo en la balanza de pagos, cuyo desequilibrio en 1981, provocó un drenaje de las reservas internacionales netas de ₡ 198 millones, colocándolas en un nivel crítico de — ₡ 173 millones.

Si bien los elementos mencionados en el diagnóstico han influido poderosamente en el desequilibrio externo de nuevo, en este apartado, no se hace alusión al problema de inestabilidad política y social el cual ha afectado al volumen de las exportaciones, a la paralización del turismo, al entorpecimiento del MCCA al bloquearse las vías de comunicación y en parte también a la entrada neta de capitales.

3. Desequilibrio en las finanzas públicas.

En relación al desequilibrio fiscal se menciona en el diagnóstico que la crisis ha provocado un déficit en cuenta corriente tanto por la reducción o estancamiento de los ingresos como por el aumento de los gastos, variables estas que conjuntamente generaron un incremento del déficit presupuestario el cual ha variado de 98 millones de colones en 1979 a ₡ 687 millones en 1982.

El decrecimiento por el lado de los ingresos se debe, de acuerdo a este diagnóstico, al deterioro de la actividad económica y a la disminución de importaciones y exportaciones sujetas a impuestos, principalmente el café. En sentido contrario, el aumento por el lado de los gastos es un reflejo de la inflación y de la situación de emergencia que vive el país.

4. El desequilibrio del sistema financiero

Este desequilibrio estaría relacionado con problemas de captación y recuperación de fondos por parte de los Bancos Comerciales e Hipotecario, las Asociaciones de Ahorro y Préstamo y las Instituciones Oficiales de Crédito, lo cual ha impedido la reorientación del ahorro interno hacia los objetivos que persiguen las reformas en proceso.

En relación al problema de captación de fondos, en lo que se refiere a los bancos comerciales e hipotecario, puede decirse que dicha captación ha aumentado en términos nominales de ₡ 1.733.874 miles en 1978 a ₡ 2.090.392 miles en 1981 de acuerdo a cifras del Banco Central de Reserva. Aún si consideramos a estos valores en términos reales la disminución que ellos experimentaron no fue significativa. Por otra parte, el problema de la recuperación de fondos es una consecuencia de la propia crisis. Finalmente, en cuanto al objetivo de reorientación del ahorro interno se reconoce explícitamente que éste no se ha alcanzado.

5. Caída de la demanda interna.

Se menciona que esta caída se ha manifestado en un déficit en la satisfacción de necesidades básicas

de la población. Es importante, en relación a este acápite, señalar que no se hace mención en él al problema del desempleo y del subempleo, los cuales se han visto agravados en la presente crisis. Por otra parte, tampoco se relaciona la caída en la demanda con el problema salarial el cual se ha visto afectado por el proceso inflacionario y por la ley de congelamiento de salarios. En efecto, de acuerdo a información de los indicadores de MIPLAN el índice de precios al consumidor pasó de 108.69 en 1979 a 152.01 a diciembre de 1981, lo cual estaría reflejando el deterioro de los salarios reales, en tanto los salarios nominales se han mantenido prácticamente fijos.

6. Caída de la inversión.

Se expone que el grueso de la caída de la inversión se ha manifestado en la inversión privada, lo que ha agravado el cierre de empresas, la reducción de la producción, de la oferta exportable no tradicional, etc. Por otra parte, se pensaba convertir la inversión pública en una variable estratégica de reactivación y reducción del desempleo; sin embargo, este objetivo no ha sido alcanzado por problemas de financiamiento y dificultades en la ejecución física de varios proyectos, manifestándose esto último en una disminución de la inversión pública de un 10.5% en 1981 a precios constantes, previéndose para 1982 una reducción del 32% (precios constantes).

En conclusión, del diagnóstico se desprende que el país vive una crisis profunda la que se refleja tanto en las variables macroeconómicas como en los desequilibrios que se manifiestan en todos los niveles de la actividad económica.

Es oportuno señalar nuevamen-

te que el propósito de un diagnóstico no sólo es describir la realidad sino también detectar las causas que originan los problemas, ya que sólo el conocimiento de éstas puede indicar el camino correcto a seguir para darle una solución a aquellos. Sin embargo, a lo largo de toda la exposición se ha podido comprobar que se ha dado un énfasis excesivo a elementos externos o mediatos, obviándose de esta forma las verdaderas causas explicativas de la actual crisis salvadoreña, lo cual naturalmente repercutirá en la orientación de la política económica del plan de reactivación 1982-83, la cual será analizada en una segunda parte.

II.— El Programa de Reactivación Económica.

En esta parte del trabajo primeramente se tratará de esbozar un concepto sobre política económica tal que oriente al análisis del programa de reactivación económica del período 82-83.

Concepto de Política Económica

El concepto de política económica ha sido objeto de numerosas controversias, no obstante en las diferentes definiciones que se manejan se tiende en general a destacar 4 categorías básicas, a las cuales se les da mayor o menor énfasis, de acuerdo a la teoría y posición ideológica del autor que la formula. Estas categorías básicas están relacionadas a:

- a) El centro de poder decisión (Estado, gobierno)
- b) Los mecanismos de decisión, instrumentos, medidas, etc.
- c) Los destinatarios sociales de las decisiones referidas a grupos, clases sociales o sectores.

d) Los propósitos de las decisiones, referidos a objetivos y metas.

Algunos autores, especialmente aquellos de origen keynesiano, colocan el énfasis en la manipulación de instrumentos para alcanzar determinados fines. Así, J. Tinbergen define Política Económica como "la manipulación deliberada de ciertos medios con el objeto de alcanzar ciertos fines económicos"⁵.

Para otros, en cambio, el énfasis se coloca en el Estado y las clases sociales, en tanto que la manipulación de instrumentos está sobredeterminada por lo político.

Para Tinbergen, los objetivos de la política económica son determinados a partir de los representantes del gobierno quienes los eligen con el objetivo último de alcanzar el máximo bienestar de la sociedad, basándose para ello en las funciones de bienestar individual. Dentro de esta concepción el Estado, es un estado neutro que está por encima de las clases sociales. Contrariamente, para otros autores el Estado nunca es neutro en el diseño de sus políticas económicas y la racionalidad o la lógica de una política del Estado está sobredeterminada políticamente por los intereses de la clase dominante y por la necesidad de mantener la cohesión, a largo plazo, de una determinada formación social.

Características de la Política Económica.

La complejidad de la realidad ha originado una subdivisión de la política económica en diversos campos. Así es como existe la política monetaria, fiscal, comercio exterior, etc. Los objetivos generales de la política económica se tratan de alcanzar a través de políticas parciales

en los diferentes campos en que ésta se divide. Cada una de estas políticas cuenta con diversos instrumentos para alcanzar sus objetivos, sin embargo, la aplicación de un instrumento para alcanzar un objetivo determinado tiene efectos múltiples, sobre otras variables, no directamente buscados, los cuales pueden ser positivos o negativos. Lo anterior origina la necesidad de la coordinación de las diferentes políticas entre sí, a fin de no caer en contradicciones y poder alcanzar los objetivos globales perseguidos, lo que en la práctica ha dado origen a la formulación de planes económicos.

Orígenes del Programa de Reactivación Económica.

Los orígenes del Programa de reactivación económica 82-83 se remontan a julio de 1982, fecha en la cual el gobierno de El Salvador negoció con el FMI un crédito de alrededor de 85 millones de dólares, mediante el cual se comprometía a ejecutar un plan con las siguientes características:

1. Austeridad.
2. Ordenamiento económico (período = 12 meses, prorrogable por 24 meses dependiendo de su cumplimiento y resultados durante el primer período).

Se pensaba que del éxito de este plan dependería la consecución de nuevos créditos del FMI, Banco Mundial y del Sistema Financiero Internacional Privado.

Es conocido el hecho que tras las instituciones internacionales de crédito están los intereses de los países promotores de las mismas —verbigracia Estados Unidos— y que por tanto la concesión de crédi-

tos a partir de ellas está condicionada a la realización de determinadas políticas que van a favorecer a sus economías. Por tanto, de lo anterior se puede concluir que el programa no va a estar solamente regido por los intereses nacionales sino también por los internacionales, los cuales no necesariamente son concordantes, ya que no siempre lo que es bueno para la General Motors es bueno para El Salvador. En tal sentido, la efectividad del programa va a ser limitada, en la medida que por un lado él tiene que satisfacer intereses internos y por otro los externos.

Objetivos del Programa de Reactivación Económica.

El compromiso del gobierno con el FMI se tradujo en la formulación de dos objetivos básicos:

1. La consolidación de las reformas estructurales.
2. Reducir la crisis económica.

Este último objetivo a su vez se tradujo en objetivos de corto y mediano plazo así:

En el corto plazo:

1. Frenar la caída del producto nacional.
2. Disminuir los problemas generados por el estrangulamiento externo.
3. Reducir la magnitud del déficit fiscal.
4. Reducir al mínimo los niveles de inflación.

En el mediano plazo:

1. Restaurar el equilibrio e impulsar el crecimiento de la economía.
2. Reforzar la balanza de pagos.
3. Ampliar las oportunidades de empleo.

La estrategia propuesta para lograr los objetivos contempla:

1. Una conducción adecuada de las reformas establecidas para elevar la producción nacional.
2. Incrementar la eficiencia de las operaciones del proceso de reforma agraria.
3. Estimular a la oferta de bienes y servicios (apoyo al sector privado como elemento imprescindible del proceso productivo).
4. Sustentar la reactivación económica, en los sectores productivos.
 - 4.1 Agropecuario.
 - 4.2 Industrial.
 - 4.3 Construcción.
5. Asistir a prioridades nacionales más elevadas como Defensa Nacional y Satisfacción de Necesidades Básicas en el área de empleo y sectores sociales.
6. Aprovechamiento de la capacidad productiva instalada.
7. Gestionar la obtención de financiamiento externo para superar las restricciones actuales incluyendo la repatriación de capitales.
8. Ordenamiento del sistema monetario y crediticio.
9. Incrementar la eficiencia de las operaciones del sector público en general.

Las medidas sectoriales propuestas para implementar tales estrategias comprende:

1. Sector Externo

Con respecto a este sector se fijó la meta de limitar el déficit de la balanza de pagos a un nivel inferior al registrado en el período 79-81 (270, 490 y 198 millones de colones respectivamente)

Asimismo se fijó como objetivo, con respecto a este sector, alcanzar un empleo más eficiente de las escasas divisas.

Las medidas implementadas que se propusieron para lograr los objetivos mencionados son las siguientes:

- a) Flexibilidad de las tasas de cambio.
- b) Autorización del mercado paralelo para: pago de importaciones no esenciales y servicios distintos a transacciones gubernamentales.
- c) Utilización de divisas provenientes de exportaciones (para exportadores de bienes no tradicionales a mercados extrarregionales) en relación al pago de sus importaciones y pago de servicios al exterior.
- d) Libre extensión de licencias para importaciones que no ocasionen reclamos contra las reservas internacionales del banco.

Con estas medidas se piensa reunificar los mercados de cambio, fortalecer la confianza de la comunidad financiera internacional en la administración económica del país y lograr la reapertura de las líneas de crédito extranjeras.

Por otro lado, para disminuir el déficit externo, se planteaba con respecto a las exportaciones la creación de estímulos significativos para la producción de bienes exportables no tradicionales, tales como la disponibilidad oportuna de créditos y divisas. En relación a las importaciones se planteaba su disminución en base a la sustitución de algunos bienes factibles de aumentar su producción en el corto plazo dentro del país, tales como producción de hortalizas, materiales para la construcción de viviendas y medicamentos.

Asimismo, se plantea conceder prioridad para las firmas nacionales en la construcción de obras, eliminación de obstáculos a la ejecución de proyectos que cuenten con financiamiento externo y la captación de recursos externos en montos muy superiores a los tradicionales.

En términos generales se considera que la implementación de un tipo de cambio flexible así como la libre extensión de licencias para importaciones y la autorización de divisas (mercado paralelo) para bienes no esenciales conducirá a una mayor presión sobre las escasas divisas, encareciendo su valor dentro del mercado paralelo, subiendo por lo tanto el precio de las materias primas que se compran con dólares provenientes de ese mercado.

Como consecuencia de lo anterior los precios de los bienes internos se verán afectados al alza con lo cual el problema inflacionario se agudizaría, contradiciéndose así las medidas tomadas, para este sector, con los objetivos fijados en relación al sector monetario.

Por otra parte, la autorización para la importación de bienes no esenciales no implica una mayor eficiencia en la utilización de las divisas, sino todo lo contrario, al limitar su disponibilidad para la compra de materias primas, muchas de las cuales se adquieren con dólares transados en ese mercado.

Cabe señalar además, que la libertad para importar bienes no esenciales incidirá en una desprotección a la industria nacional, la cual se había visto momentáneamente favorecida por las limitaciones existentes a las importaciones; elemento éste último que les ha permitido mantenerse en pie ante la adversa situación de la economía interna.

Por otro lado, se estima que las anteriores medidas no lograrán for-

talear la confianza de la comunidad financiera internacional y por ende la reapertura de líneas de crédito extranjeras, en tanto tal desconfianza está ligada a la situación bélica del país y no a una política de tipo cambiario. Lo anterior, a la vez, obstaculizará la obtención de la meta fijada en torno al déficit externo, el cual responde en buena parte a la situación de guerra, la que ha afectado la producción exportable y consecuentemente la disponibilidad de divisas; aunado esto a la caída de los precios internacionales de los productos de exportación.

En relación al objetivo de promover la exportación de productos no tradicionales se estima que su impacto será escaso por los problemas existentes en torno al MCCA y a la crisis internacional.

Por otra parte, en relación a las importaciones no se estima que el impacto sea muy considerable, tomando en cuenta el fuerte componente importado que caracteriza a la industria nacional.⁶ Asimismo, al señalarse al sector de la construcción como uno en el cual podrían realizarse fácilmente la sustitución de importaciones, no se considera que precisamente éste sector tiene ya un alto componente nacional,⁷ y en tal sentido las posibilidades de seguir sustituyendo en él son mínimas.

2. Sector Monetario.

El objetivo básico de la política monetaria es reducir al mínimo los niveles de inflación. También se plantea, en relación a este sector:

— Estimular el aumento del ahorro interno, su retención en el país y su canalización por intermedio del sistema bancario;

— Mejorar la eficiencia en el empleo de los limitados recursos crediticios.

— Aumentar la efectividad de la canalización del crédito a las empresas.

— Satisfacer los requerimientos financieros del sector público (hasta reducir gradualmente la dependencia del crédito externo).

Las medidas implementadas que se propusieron para lograr los objetivos relacionados a este sector son las siguientes:

- a) Estructuración de un programa de créditos para el BCR, caracterizado por una desaceleración importante de la velocidad de expansión de su activo interno neto.
- b) Tasas de interés atractivas para los ahorrantes.
- c) Tasas de interés reales a los usuarios, que no impliquen cargas financieras.
- d) Simplificación de un sistema complejo de techos de tipo de interés, revisión de las modalidades operativas del crédito y aprovechamiento de economías de escala.
- e) Inicio de la venta de acciones de los bancos y asociaciones de ahorro y préstamo (consolidación de la tenencia mixta: estado, empleados, inversiones privadas).
- f) Atender prioritariamente la demanda de créditos del programa de reactivación.

Se considera que la desaceleración de la emisión del BCR no es la medida más adecuada para parar la inflación, ya que ésta no tiene su origen en un exceso de demanda sino que sus raíces provienen principalmente de aumentos en los costos, los que a su vez están relacionados con el incremento del precio de las materias primas, ligadas, a su

vez, al mayor costo de la divisa. También habría que considerar, los aumentos en los costos provenientes de la guerra misma, por ejemplo, el alza en los costos de transporte como consecuencia del mayor riesgo. En consecuencia de lo anterior se puede deducir que esta medida tendría escaso impacto sobre la inflación, en tanto, en sentido contrario, afectará negativamente el crédito al sector privado en momentos en que éste se encuentra en una situación crítica.

Se estima, asimismo, que el aumento en las tasas de interés tendrá escaso impacto en aumentar el ahorro interno y la repatriación de capitales, habida cuenta que, en el presente caso, esta variable se encuentra más bien determinada por las expectativas en relación al clima interno. Por otra parte, esta medida, al aumentar los costos financieros, redundará finalmente en un aumento de los precios y en un desestímulo a la demanda y consecuentemente a la producción.

Por otra parte, se plantea satisfacer los requerimientos financieros del sector público para reducir gradualmente la dependencia del crédito externo. Sin embargo, lo anterior hasta cierto punto es contradictorio con la medida expuesta previamente en relación al comercio exterior según la cual se recomienda la captación de recursos externos en montos muy superiores a los tradicionales.

3. Sector fiscal

El objetivo básico de la política fiscal es disminuir el déficit presupuestario del gobierno central.

Las medidas tendientes a alcanzar este objetivo serían; por el lado de los ingresos:

- a) Incremento de tasas impositivas.
- b) Mejoramiento de la recaudación y administración de los impuestos.

Por el lado de los gastos, las medidas propuestas serían:

- a) Eliminación de plazas vacantes.
- b) Disminución de desembolsos en otras clases generales de gastos.
- c) Drástica reducción de transferencias corrientes y de capital (son obligatorias las derivadas de la deuda agraria y bancaria).
- d) Diferir la ejecución de programas y proyectos de inversión fija, disminuyendo ésta en un 40% aproximadamente. Promoviéndose sólo la realización de obras y programas especiales factibles de financiarse con recursos externos extraordinarios.

En relación al aumento de impuestos se estima que, en la medida que éstos sean indirectos, al afectar ya sea a los beneficios y/o a los precios se traducirán bien en un desestímulo al sector productivo y/o en un aumento de los precios, contradiciéndose en tales casos los objetivos, de promover la producción y/o de disminuir la inflación.

Por el lado de los gastos, la eliminación de las plazas vacantes limita la posibilidad de generación de empleo, el cual como se mencionó antes constituye uno de los objetivos del Programa de reactivación. Asimismo este objetivo se ve afectado al diferirse los programas de inversión fija; lo cual además incidiría en el crecimiento futuro de la producción.

4. Precios y salarios

El objetivo básico en relación a estas variables es lograr implemen-

tar una política de salarios y precios orientada a disminuir la presión inflacionaria.

El instrumento que se propuso para tal fin fue la prórroga hasta el 31 de Marzo de 1983 de la disposición legal que permitía aumentos salariales en el sector privado, hasta un máximo del 10%, si las condiciones financieras de la empresa lo permitían.

Como se vió anteriormente, tanto las medidas de política cambiaria como las medidas tributarias, propuestas en el presente plan, tendrían a provocar aumentos por el lado de los costos y consecuentemente presiones de tipo inflacionario, a las cuales la política monetaria implementada no sería capaz de darle una solución. Por tanto la casi total congelación de sueldos y salarios, que está implícita en la medida arriba mencionada, tendrá que llevar a un cada vez mayor deterioro de las condiciones de vida de la población trabajadora en términos reales.

5. Programa para los sectores productivos y sociales.

Este programa está dividido a su vez en 6 subprogramas que están relacionados a los diversos sectores productivos y a los sectores sociales. Los objetivos que se piensan alcanzar en cada sector son los siguientes:

Subprograma Agrícola:

- Aumentar la producción.
- Diversificar la producción.
- Dotación adecuada y oportuna de insumos a los productores.
- Mejorar la comercialización de los productos.

Subprograma Industrial:

- Aumento del coeficiente de utili-

zación de la capacidad instalada de las empresas en funcionamiento:

- Reapertura de empresas en receso.
- Dotación adecuada de capital de capital de trabajo.
- Dotación adecuada de divisas.
- Promoción de inversiones extranjeras, regionales y de fuera del área.

Subprograma Agroindustrial:

- Creación de pequeñas empresas que transformen productos agrícolas y pecuarios en su lugar de origen.
- Mejorar la distribución geográfica de los ingresos.

Subprograma del Sector Construcción:

- Generar empleo.
- Dotar de vivienda a los estratos de más bajos ingresos, al priorizar la construcción de vivienda para estos grupos sociales.

Subprograma de Servicios Públicos:

- Restaurar los servicios de energía, comunicación y transporte.

Subprograma de los sectores sociales:

Las prioridades en este subprograma están orientadas hacia la educación, salud, población y familia.

Las medidas que se propusieron para alcanzar los objetivos, formulados en los diversos subprogramas, se pueden agrupar en aquellas destinadas a mejorar y agilizar la administración pública, otras destinadas a incentivar al sector privado y aquellas orientadas a

conseguir financiamiento para la consecución de los diferentes subprogramas.

Medidas relativas al mejoramiento de la Administración Pública:

- Mejorar la coordinación interinstitucional.
- Lograr un uso racional de los recursos disponibles.
- Aumentar la eficiencia y eficacia de la Administración Pública.
- Crear condiciones propicias para la normalización y ajuste de la actividad económica.

Medidas relativas a dar incentivos al sector privado:

- Incentivos crediticios.
- Incentivos especiales para ciertas actividades que permitan una utilización más adecuada de la capacidad instalada.

Incorporar al pequeño productor del campo a través de la creación de mecanismos de fomento y promoción de agro industrias de fácil ejecución.

Movilizar al gobierno, empresa privada y trabajadores para que apoyen y promuevan directamente la recuperación económica del país.

Medidas relativas al financiamiento:

Se plantea la obtención de financiamiento externo como punto básico de sustentación del programa, cuya realización depende de captar 370 millones de dólares de los cuales se tienen asegurados sólo 85 millones a través del FMI. Para alcanzar esta meta se propone lo siguiente:

- a) Hacer las gestiones pertinentes en el sistema financiero interna-

cional (FMI, BM, BID, BCIE, AID, FIU) y en otros mercados internacionales de capital.

b) Mejorar la imagen del país.

c) Promover el reingreso al país de capitales privados.

En términos generales, la realización de los subprogramas descansan sobre bases muy débiles como son los incentivos crediticios y la disponibilidad de divisas, sin tomar en consideración la situación de riesgo e inseguridad que pesa sobre la realización efectiva de aumentos en la producción o de incremento en la capacidad productiva a través de la creación de nuevas empresas. En efecto, han sido estos factores, ligados a la situación de guerra que vive el país, los determinantes en la baja que ha experimentado el producto como la inversión en estos últimos años.

Cabe señalar además que el funcionamiento de todo el programa descansa en un supuesto endeble como es el de conseguir una determinada cantidad de préstamos externos; de la cual a la fecha sólo se tiene asegurado un 25%. Oportuno es señalar que la obtención del resto del financiamiento requeriría de un clima de paz y estabilidad al interior de la economía, el cual no se visualiza en estos momentos. Por otra parte, la consecución de estos objetivos a través del financiamiento externo se vería también dificultada por las restricciones crediticias existentes actualmente en los mercados financieros internacionales, situación que se ha visto agudizada a partir de la caída de los precios del petróleo (problema del reciclaje de los petrodólares).

En conclusión, de todo lo expuesto puede deducirse que el objetivo central del Programa es reactivar la actividad económica para lo

cual se propone aumentar la producción en los diversos sectores productivos y alcanzar la estabilidad en el nivel de precios, comercio exterior y presupuesto fiscal.

La responsabilidad en la ejecución del presente programa recae básicamente en el sector privado, secundado por la intervención estatal.

Los instrumentos propuestos para alcanzar los objetivos son esencialmente de tipo funcional cuantitativo (aumento del crédito y en la disponibilidad de divisas) y por tanto, sólo se refieren a modificaciones de tipo cuantitativo de instrumentos ya existentes. Lo anterior, en la medida en que no significa cambios importantes en los planteamientos de política no tendrá porqué producir efectos impactantes que lleven a una reactivación significativa de la actividad económica.

Por otra parte, en la formulación del programa se observan serias contradicciones a nivel de las medidas propuestas para lograr los objetivos de los diferentes sectores. Así es como por una parte se propone, en relación al comercio exterior, flexibilizar el tipo de cambio, y permitir la importación de bienes no esenciales. Sin embargo, no se considera que la implementación conjunta de ambas medidas al aumentar los precios, contradice el objetivo de la política monetaria de controlar la inflación.

Igualmente, la política tributaria tendiente a aumentar las tasas impositivas entra en contradicción ya sea con la política monetaria o con el objetivo de aumentar la producción, al aumentar precios y/o disminuir la producción.

Más aún, al interior de la política monetaria se notan serias contradicciones, en la medida en

que se propone aumentar la tasa de interés para aumentar el ahorro sin considerar que ello va a repercutir en los costos financieros de las empresas y por lo tanto en los precios, y muy escasamente en el ahorro interno por la situación de crisis existente.

La desaceleración propuesta de la emisión tendrá que afectar la producción, al limitar la disponibilidad de créditos, condición básica del programa para incentivarla. Por otra parte, ella (la desaceleración de la emisión) escasamente incidirá en la inflación, en la medida en que ésta se debe esencialmente a presiones provenientes del lado de los costos y no del lado de la demanda.

La imposibilidad del programa de contener significativamente a la inflación, conjuntamente con la medida de congelamiento de salarios, redundará en un cada vez mayor deterioro de las condiciones de vida de la población al disminuir sus salarios reales.

El financiamiento del programa descansa en la obtención de un determinado monto de créditos externos, del cual se tiene asegurado un 25%. La obtención del resto del financiamiento presenta una serie de obstáculos relacionados primordialmente a la situación de guerra interna, lo cual incrementa el riesgo de los préstamos.

De lo anterior se desprende, que en la medida en que la política económica no fue orientada a solucionar las verdaderas causas del problema, los objetivos difícilmente serán conseguidos. Esto nos lleva a considerar nuevamente el papel crucial que juega la realización de un adecuado diagnóstico para la elaboración de un Plan. Más aún, si a lo anterior agregamos las contradicciones detectadas en el diseño de la política económica, se pueden des-

de ya visualizar las escasas posibilidades para que el programa de reactivación tenga éxito.

Finalmente, cabe mencionar que implícitamente el Plan deja entrever una no neutralidad en la implementación de la política económica en la medida en que favorece la mantención del status quo, al mismo tiempo que la mayor liberación del Comercio Internacional favorecería los intereses de las empresas y el capital transnacional, pudiendo perjudicar, incluso, a los empresarios salvadoreños.

NOTAS

1. Plan Trienal Sector Energía 1981-1983. MIPLAN Feb. 1981.
2. Revista Banco Central de Reserva de El

- Salvador. Julio-Agosto 1982. PP. 54-55.
3. Revista Banco Central de Reserva, op. cit., pág. 55.
4. "La Conveniencia de una Devaluación del colón salvadoreño", Tesis para optar el grado de Licenciado en Economía, presentada por Aristides Posada, UCA, San Salvador. 1981.
5. J. Tinbergen "La Contribución del Análisis Económico a la Política Económica" (folleto mimeografiado).
6. "Evolución de la Estructura Productiva del Sector Industrial en El Salvador 1951-1977". Tesis para optar al grado de Licenciado en Economía presentada por Mirna Girón de Halimbourg, UCA, San Salvador, 1980.
7. "Efecto de la Coyuntura sobre la Industria de la Construcción" Tesis para optar al grado de Licenciatura en Economía presentada por Roberto Campos A., Elizabeth de Bonilla, UCA, San Salvador, 1980.
8. J. Tinbergen "La Contribución del Análisis Económico a la Política Económica", op. cit.