

**AL ARBITRIO
DEL MERCADO**
**Reformas económicas
y gobernabilidad
en Centroamérica**

CARLOS SOJO



FLACSO

320.9728

S66a Sojo, Carlos

Al arbitrio del mercado / Carlos Sojo. --1. ed.-- San José : FLACSO-Programa Costa Rica, 1995.

176 p.

ISBN 9977-68-063-9

1. Política - América Central. 2. América Central - Condiciones económicas. 3. Economía - América Central
I. Título.

320
S638a

Ilustración de la portada:

Síntesis del Ocaso

Laca sobre madera de Manuel de la Cruz González, 1971

Propiedad del Museo de Arte Costarricense

Editora:

Vilma Herrera

REC. 225

NB: 1215

© Programa Costa Rica - FLACSO

Primera edición: Abril 1995

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO

Programa Costa Rica. Apartado 11747. San José, Costa Rica

*A Diego,
en el amanecer de sus días*

PRESENTACIÓN

Al iniciarse la década de los noventa la sociedad centroamericana mostraba signos que indicaban un claro punto de inflexión de la crisis. Ello determinó, en una línea de continuidad, cambios en las temáticas y énfasis de trabajo de FLACSO con respecto a la región. De cara, precisamente, a los escenarios que se dibujaban se inició un área de trabajo que tenía como eje la problemática de la gobernabilidad en los países de la región, abordada desde diferentes ópticas. A la fecha, son ya varios los libros y revistas monográficas publicadas por la institución como resultado de tal actividad.

Una de las líneas de trabajo emprendidas en el campo de la gobernabilidad fue, precisamente, el análisis de los efectos que la ejecución de las nuevas políticas de ajuste registraban en el fortalecimiento o debilitamiento de los diferentes actores económicos y sociales; en otras palabras, cómo las políticas son procesadas por los grupos a que van dirigidas y cómo afectan la capacidad de los diferentes agentes para incidir en la definición de objetivos y en la reorientación del aparato productivo.

Teniendo como mira una investigación comparativa de diferentes países de la región y en cooperación con el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales -CLACSO- se trabajó el caso costarricense, enfatizando las relaciones entre el Estado y los empresarios; más concretamente, los términos de la nego-

ciación entre ambos en torno a las políticas de transformación productiva. La investigación, desarrollada entre 1991 y 1992, fue realizada por los investigadores Carlos Sojo y Eliana Franco y los resultados de la misma publicados por FLACSO en el libro *Gobierno, empresarios y políticas de ajuste*.

Entre 1993 y 1995, esta vez gracias al apoyo de IBIS Dinamarca, el estudio pudo extenderse a dos países más: Guatemala y El Salvador. En contextos políticos totalmente distintos a Costa Rica y siempre en el marco general de la problemática de la gobernabilidad, el estudio que ahora se publica enfatiza los efectos políticos de dos elementos centrales de tal problemática: el carácter y magnitud de la intervención estatal y el tipo de política económica aplicada en la reestructuración productiva.

Al publicarse en forma de libro los importantes resultados de esta investigación realizada con verdadera pasión por Carlos Sojo, de FLACSO-Costa Rica, con el apoyo de Patricia Rojas, Raúl Romero y Jorge Peña, la Dirección deja constancia de su reconocimiento a las siguientes instituciones: IBIS, Dinamarca, en la persona de su entonces representante para Centroamérica Sr. John Nielsen, por su cooperación para realizar el estudio; a los Directores de FLACSO en Guatemala y El Salvador, señores René Poitevin y Héctor Dada, por su colaboración para la ejecución del trabajo en sus respectivos países. Igualmente a los señores Ricardo Córdova Macías en El Salvador y Gabriel Aguilera en Guatemala, que revisaron cuidadosamente y en forma crítica el informe inicial, y a todos aquellos funcionarios, políticos, académicos, empresarios y dirigentes gremiales que dedicaron parte de su tiempo a las entrevistas. Finalmente, al personal de FLACSO-Costa Rica que, en sus diferentes fases, ha apoyado la presente edición.

Rafael Menjivar Larín
Director

INTRODUCCIÓN

A mediados de la década de los noventa, las sociedades centroamericanas se encuentran a las puertas de un doble desafío: el de la construcción y sostenimiento de regímenes políticos democráticos estables y el de la vinculación exitosa al mercado internacional como medio de superación de los desequilibrios económicos más acuciantes. El propósito de esta investigación es el de intentar una aproximación explicativa de los problemas políticos derivados de algunos de los desequilibrios y las reformas económicas que afrontan y ejecutan los países centroamericanos.

El planteamiento justificativo es que, por razones de sobra conocidas, las discusiones acerca de la estabilidad política de los Estados centroamericanos (entendiendo por ellos a los cinco países que originaron la Federación de Estados Centroamericanos) han colocado el énfasis en dos dimensiones: la crisis político militar y los efectos sociales de la crisis económica. La primera dimensión analiza la conformación de las instituciones políticas y el desarrollo del proceso de democratización. Dentro de esta dimensión ha ocupado un lugar preponderante el estudio de los conflictos político-militares y las negociaciones de paz

en escenarios de enfrentamiento (Guatemala) o de postguerra (Nicaragua y El Salvador).¹

Si la dimensión política se refiere al plano normativo e institucional, existe una segunda dimensión que coloca la atención en aspectos de legitimación de la acción pública. Estos análisis, que proveen una primera aproximación de la relación entre política económica y estabilidad política, o mejor aún entre economía y democracia, a menudo han enfatizado aspectos de exclusión social y distribución de ingresos. Se han ocupado de registrar la frustración de expectativas de mejoramiento social entre los sectores representativos del espectro social denominado popular.²

Las dos dimensiones reseñadas permiten tomar nota del hecho de que, en términos generales, no se han estudiado las implicaciones políticas de las reformas económicas generalizadas en la región a partir de 1990, si entendemos por tales los efectos que sobre la distribución del poder ejerce la realización de políticas que tienen como consecuencia el fortalecimiento de determinados agentes económicos que son percibidos, por un a priori teórico, como factores dinámicos del nuevo esquema de desarrollo. Entendemos por distribución del poder, la capacidad desigual de los agentes económicos o sociales, para incidir efectivamente en la definición de objetivos y en la reorientación concreta del aparato productivo en el marco de la política económica imperante.

Hemos encontrado, en algunos análisis provenientes del espectro ideológico que domina la formulación de políticas, una tendencia hacia visiones subsidiarias de la política, según las

-
1. La bibliografía es copiosa. Algunos trabajos recientes son Aguilera, Morales y Sojo (1991) con perspectiva regional, Castellanos (1993) y Córdova (1993) para El Salvador, Salomón (1992) para Honduras y Poitevin (1993) sobre Guatemala.
 2. Algunas muestras de este enfoque de impacto social son Stein y Arias (1992), Menjívar y Pérez (1991 y 1993) sobre la problemática del género y la informalidad, Barrera et.al. (1993) sobre pobreza y Annis (1992) sobre temas de pobreza, políticas públicas y medio ambiente.

cuales la libertad de acción económica genera libertad de acción política y por lo tanto estabilidad. Dado que la crítica al modelo de ajuste estructural ha enfatizado los efectos sociales de la misma, la respuesta neoliberal es que el fortalecimiento de las actividades productivas genera bienestar en el conjunto de la población.³ Nuestra impresión es que la reforma económica inducida por las políticas de ajuste conlleva consecuencias políticas más relevantes derivadas de un reposicionamiento económico de agentes sociales que genera una distribución nueva, siempre desigual y por lo tanto políticamente conflictiva, de los recursos de poder. Este proceso tiene consecuencias económicas y sociales asociadas a problemas tales como la distribución del ingreso, generación de nuevos y mayores espacios de informalidad, empobrecimiento, etc. En este estudio, hemos hecho a un lado los efectos típicamente enunciados como sociales de las políticas de ajuste, para concentrarnos en aquellos que se refieren a la transformación de la estructura productiva y, por esa vía, a la creación o modificación de posiciones sociales.

En tal sentido creemos que la discusión de algunos aspectos en torno a la problemática de la gobernabilidad puede contribuir al esclarecimiento de los supuestos conceptuales que hemos utilizado para construir una interpretación socio-política de las transformaciones derivadas de las reformas económicas recientes en Centroamérica.

GOBERNABILIDAD SOCIAL

La estabilidad política de las sociedades centroamericanas, en último término explicable en grados de gobernabilidad o ingobernabilidad, es función tanto del proceso de concertación

3. Una buena muestra del tipo de argumento basado en el combate a la pobreza por la vía del ajuste estructural, aplicado a la experiencia chilena está en Castañeda (1990).

y negociación política como de la reforma económica que todos los países del área impulsan. A simple vista, esta afirmación parece obvia, pero la observación de los procesos de democratización en Centroamérica exige el recordatorio.

Desde que los países centroamericanos se abocaron a la negociación multipartita de sus conflictos internos, en el marco de la ronda de Esquipulas, el grueso de las discusiones ha estado colocado en la búsqueda de mecanismos para el cese de las hostilidades. Este énfasis en la negociación política, y más propiamente en la negociación de los aspectos militares de la política centroamericana, ha dejado en clara desventaja posibles negociaciones en el plano económico-social.

Examinando los procesos de solución pacífica terminados, en los casos de Nicaragua y El Salvador, y las experiencias muy recientes todavía en el caso de Guatemala, se observa que si bien el tema económico social ha sido mencionado en la mesa de negociaciones, lo cierto es que muy poco se ha avanzado en ese punto. Las razones son sencillas de comprender. La negociación de la crisis político-militar en Centroamérica ha incluido básicamente dos partes: gobierno-ejército y beligerantes. Los grados de intervención de otras fuerzas sociales, como por ejemplo los partidos políticos, han sido desiguales y, en una primera etapa, circunscritos a instancias complementarias del proceso negociador que no avanzaron significativamente: las Comisiones Nacionales de Reconciliación. De ello se colige que los contenidos de las negociaciones están relacionados estrechamente con los actores de la negociación; en otros términos y de manera muy sintética: los militares negocian la paz, los trabajadores las condiciones laborales y los empresarios la política económica.

Se observan en síntesis, tres agendas de negociación que pueden superponerse pero que a la vez están fundadas en dinámicas sociales cualitativamente distintas: *la negociación político militar* que abarca masivamente temas de consolidación democrática (como elecciones, régimen de partidos, seguridad ciudadana y nacional, etc.). *La negociación social* que afecta tanto la política social como las normativas que regulan

las relaciones entre trabajo y capital y, finalmente, aunque no menos importante, la *negociación económica* que a menudo se reduce a los términos de ejecución de propuestas de política macroeconómica. El *establecimiento* de las negociaciones en cualquiera de los campos mencionados implica un acuerdo básico. La interpretación genérica de este acuerdo indica que las partes en conflicto se sientan a negociar una vez que se reconoce una o varias de las situaciones siguientes: a) no es posible la satisfacción de las expectativas particulares en el escenario vigente de confrontación (huelga, paro o guerra civil como opciones límite), b) no es posible la obtención de "mejoras" en tanto no exista una disposición a hacer concesiones, c) existen presiones de terceros en favor de la negociación y d) no es tolerable la imposición de sus expectativas por parte de los contrarios.

La paz, indudablemente, es condición necesaria para el desenvolvimiento del proceso democrático, así como para la negociación de las tensiones provocadas por la modernización de la economía. Pensamos sin embargo que el logro de mayores niveles de gobernabilidad requiere del avance de las negociaciones de forma multidimensional.

La idea de gobernabilidad que manejamos está estrechamente vinculada a la noción común de la estabilidad política. En tal sentido no se refiere a la ausencia de conflictos sino a la posibilidad de procesarlos en un marco normativo que garantice un nivel de resolución satisfactorio para las partes. La supresión forzosa del conflicto en un régimen autoritario indica la existencia de una situación de ingobernabilidad extrema –por lo tanto de inestabilidad política– que no puede simplemente calificarse de gobernabilidad autoritaria como a menudo se señala, posiblemente por el hecho de que tanto en la dictadura como en la democracia hay ciertas formas de ejercicio del Gobierno.⁴ Siendo esto último cierto, también lo es que en el

4. Michael Coppedge (1993) en un trabajo sumamente citado, lleva la discusión al extremo de señalar que "governance" y democracia parten de supuestos antagónicos, el primero referido a la lógica del poder y el segundo referido a la cuestión

Gobierno autoritario las demandas sociales no son susceptibles de negociación abierta lo que elimina una de las condiciones mínimas de la gobernabilidad.⁵ En consecuencia lo que entenderemos aquí por gobernabilidad sólo puede comprenderse en el marco de un proceso democrático cualquiera que sea su grado de desarrollo.

Originalmente la noción de gobernabilidad fue planteada como preocupación conservadora debido a la creciente evidencia de límites materiales para la respuesta pública a las demandas sociales. El planteamiento de la Comisión Trilateral⁶ formulaba esencialmente que la profundización de la democracia conllevaba un riesgo de ingobernabilidad dado el incremento de demandas sociales en un ambiente de escasez de recursos públicos. La contención de las demandas sociales, antes que su procesamiento político, constituía el remedio sugerido por los teóricos de la Trilateral, bajo el velo eufemístico de la agregación de intereses y el propósito común.

Los planteamientos en torno a la gobernabilidad que se originan en América Latina parten de la preocupación por el fortalecimiento de los procesos de redemocratización iniciados

de la igualdad política. Siendo un supuesto teórico posiblemente correcto desde el punto de vista estrictamente lógico, resulta bastante pobre para explicar la realidad de los problemas de las formas democráticas de Gobierno existentes que, en ningún país conocido "operan" dentro de circunstancias de igualdad política. Para ponerlo en términos muy simples: la desigualdad social, característica de todas las democracias existentes, no puede conducir a la igualdad política. Por ello lo que aparece como principio organizador de la gobernabilidad en el planteamiento de Coppedge "la efectiva representación de los grupos en proporción a su poder" (p.2) es en la práctica requerimiento del funcionamiento de las actuales democracias.

5. Nótese que hablamos de espacios de negociación y no de resultados concretos, en la forma de políticas, de tales negociaciones. La aceptación de los resultados de las políticas, siendo como es relevante a la cuestión de la gobernabilidad, se refiere a la problemática más general del "consentimiento". Cfr. Przeworski, 1991.
6. Crozier, Huntington y Watanuki (1978).

en los años ochenta y generalizados en todo el subcontinente para principios de los noventa. El eje central descansa en la identificación de los soportes institucionales, económicos y sociales de la estabilidad política. En los diferentes aportes conceptuales en relación a la temática de la gobernabilidad, se expresan también diferencias en las definiciones sobre el nivel de incidencia de la problemática. Dicho de otro modo, se trata de respuestas alternativas a la pregunta de ¿cuál es la circunstancia social que el concepto pretende explicar?⁷

Sintetizando las principales propuestas existentes⁸ en torno a la cuestión de la gobernabilidad, en una primera aproximación encontramos que la problemática de la gobernabilidad ha sido estructurada a partir de una preocupación por el mejoramiento y la modernización de la gestión pública. La idea del Buen Gobierno a la que esta concepción se refiere proviene de la necesidad de garantizar una mayor transparencia en la gestión pública de fondos de asistencia internacional para el desarrollo de los países del sur. Por esa razón su origen se encuentra en las preocupaciones de los organismos multilaterales de crédito cuya preocupación, si bien no es ajena a la cuestión de la legitimidad social de la acción pública, percibe que el mejoramiento de los procedimientos administrativos, el freno a la corrupción, la profundización de la responsabilidad social de los burócratas, etc. son componentes esenciales de un proceso de aumento de la confianza pública en la gestión del Gobierno. Esta concepción puede denominarse *governabilidad burocrática*.⁹

7. Como referencia general a los temas que se asocian con la idea de gobernabilidad en el contexto latinoamericano, puede verse Tomassini (1993). La mejor síntesis en español de la discusión actual en torno a la cuestión de la gobernabilidad se encuentra en Alcántara (1994).

8. Conviene señalar que aunque se trata de concepciones cuyas implicaciones epistemológicas son distintas, pueden constituir también explicaciones complementarias de un fenómeno complejo.

9. Originados en preocupaciones diferentes, pero congruentes en su preocupación por la modernización de los sistemas

Una segunda aproximación a la problemática propone colocar el acento en lo que podría denominarse efectos de la gestión pública. Se trata de una comprensión predominantemente *sistémica* en la cual el observador centra la atención en la relación entre las demandas sociales al Estado y las respuestas del mismo a esas demandas. La atención pues se coloca en la forma en que el Estado o el gobierno es afectado por los "inputs" que provienen del entorno económico y social y produce políticas acordes con esas demandas (*outputs*). En último término, aquí se propone observar la política como una resultante de la síntesis —ejecutada en la esfera pública— de las demandas de la sociedad.¹⁰ Aunque esta perspectiva permite avanzar en el tanto la gobernabilidad no se reduce al mejoramiento de la gestión administrativa del Estado, padece del mismo reduccionismo que supone colocar el problema de la gobernabilidad en la esfera de lo público. Dicho de otro modo, se trata de una observación del efecto *en el Gobierno* de las demandas privadas, o del mismo modo pero a la inversa, del análisis del efecto de la *acción pública* en las expectativas sociales.¹¹

gubernamentales, pueden consultarse el trabajo del Banco Mundial *Governance and Development*, (1992) y el ensayo de Edelberto Torres Rivas *La metáfora del Buen Gobierno*. (1993)

10. Philippe C. Schmitter (1988:374-375) ha formulado una crítica certera a la metáfora de la balanza equilibrada, que aquí hemos asociado a las concepciones sistémicas, como expresión de la gobernabilidad de un sistema social. Señala tres argumentos para su oposición a esta propuesta: a. hay que dar por supuesta la homeostasis (la constancia de los sistemas internos) cuando las variables externas cambian abrupta e impredeciblemente; b. es difícil esperar que la acción de instituciones políticas complejas produzca resultados equilibrados y c. es casi imposible separar entradas y salidas, oferta y demanda, y más aún conseguir alguna forma de "equilibrio estable" entre ellos.
11. El trabajo de Tomassini (1993), aunque un tanto ambiguo en su formulación, puede considerarse dentro de esta perspectiva. Tomassini reconoce que las condiciones para la gobernabilidad se ubican alrededor de tres círculos concéntricos, el

Pero existe una tercera posibilidad de observación que implica colocar el problema de la gobernabilidad en la esfera de sociedad civil. Ello significa afirmar que la gobernabilidad es la expresión de la relación que se establece entre el gobierno y los agentes privados en procura de consensos básicos en áreas diversas de la política gubernamental. A la resultante del efecto en la Sociedad de la relación entre demandas sociales, respuestas públicas y reacciones sociales denominaremos *gobernabilidad social*. De esta tercera caracterización se deriva una cuestión cardinal. La gobernabilidad es una atributo de una formación social particular, los gobiernos ejercen un poder cuya resultante estimula o inhibe la gobernabilidad del sistema, pero la acción pública no expresa en sí misma, esto es aislada del entorno social al que se refiere, ningún grado de gobernabilidad. Además, a diferencia de la visión sistémica que se ocupa de las políticas como resultado de la operación demandas sociales + síntesis estatal, la gobernabilidad social, se preocupa del proceso, continuo, de formación de respuestas públicas y demandas sociales, comprendiendo que cada respuesta genera a su vez nuevas demandas.¹²

Más allá de la caracterización del concepto y sus alcances, está la cuestión acerca de los campos empíricos en los que se manifiesta el problema. A nuestro juicio, pueden reconocerse

primero atinente a la cuestión del buen gobierno, el segundo referido a las condiciones necesarias para que "el Estado pueda manejar a la sociedad en su conjunto" y el tercero a un "tipo de relación entre el Estado y la sociedad civil que permita al gobierno contar con el consenso necesario para poder cumplir en forma legítima, estable y eficiente sus funciones básicas". La aspiración de un "equilibrio duradero garantizado por el Estado" es lo que hace a la visión de Tomassini acreedora de la crítica de Schmitter.

12. Schmitter (1988:363) lo ha planteado como "mediaciones". "La clave de los diferentes grados de gobernabilidad se encuentra no tanto en las magnitudes 'objetivas' de los resultados macroeconómicos, las diferencias sociales o las relaciones de clase, como en la manera en que se 'lleva a cabo la mediación' de intereses bien diferenciados entre la sociedad civil y el Estado".

dos dimensiones básicas de la *governabilidad social*: la dimensión política y la dimensión económica.

La primera, la *dimensión política*, se preocupa de la identificación de las bases jurídicas e institucionales que regulan los derechos y deberes de funcionarios y ciudadanos. Aquí se identifica el análisis con los estudios de la normatividad democrática realizados por Norberto Bobbio. Por ejemplo la negociación político militar constituye el fundamento básico de la gobernabilidad social en procesos de transición democrática desde situaciones de guerra civil. Una vez establecido un marco básico de reconocimiento de la institucionalidad del régimen socioeconómico, las partes pueden abocarse al proceso de negociación en torno a la construcción de instituciones que favorezcan la resolución de conflictos y la participación de los grupos en una sociedad democrática.

La *dimensión económica* es un estadio diferente en el cuál se regulan los mecanismos de acumulación y distribución de los recursos materiales generados por la sociedad. En lo que parece relevante para la experiencia centroamericana esta dimensión de la gobernabilidad se vincula a tres aspectos: *el nivel de intervención económica del Estado, el desarrollo del aparato productivo privado* y la cuestión de la distribución a menudo planteada en términos de *pobreza y política social*¹³. La reforma económica induce a transformaciones en estos aspectos, que son tanto políticas como económicas y que pueden apoyar o disminuir las bases de sustentación material de los diversos estadios por los que atraviesa la negociación política.

Este libro está conformado por tres capítulos. En el primero, nos proponemos examinar algunas de las características más relevantes relativas a ciertas dimensiones de la acción del Estado en Centroamérica. Ello pues consideramos que la medida de la estabilidad política a largo plazo pasa también por el

13. En esta investigación nos hemos concentrado en el primero y el segundo aspecto, aunque queda claro que un balance de las perspectivas de la gobernabilidad en Centroamérica requiere una observación integral. Por ello el esfuerzo aquí presentado es tanto parcial como preliminar.

desarrollo de mecanismos autocentrados de producción sustentados en una significativa gestión pública.

Las reformas estructurales aplicadas en Centroamérica de manera generalizada a partir de 1990, han inducido a debate y acciones efectivas en lo concerniente al tamaño y las funciones del Estado. Tratándose de sociedades en transición democrática la discusión en torno a la participación del Estado en la vida social adquiere particular relevancia porque no se trata de aparatos hipertrofiados, sino más bien de instituciones reducidas en sus funciones más importantes desde el punto de vista de la gobernabilidad: esto es sus funciones *redistributivas* y los efectos *legitimadores* de tales funciones. Por esta razón, nos parece relevante observar el comportamiento de tres indicadores de la acción pública, el primero referido a sus *dimensiones* generales, el segundo a su capacidad *redistributiva* y el tercero asociado a los determinantes de esa capacidad, analizados como *límites fiscales*. La reflexión sobre estos indicadores tiene el propósito de señalar la tónica general de los comportamientos sociales que provocan o inducen y sus efectos en la estabilidad del régimen político.

En los siguientes dos capítulos, se analizan de manera diferenciada las experiencias recientes en los casos de Guatemala y El Salvador, en lo concerniente al debate, entre los sectores productivos y el Estado, respecto de las implicaciones y el destino de las reformas económicas. La selección de estos países se debe a dos consideraciones básicas: en primer lugar al hecho de que en ambos casos ocurre de manera tardía, aunque en grados de avance desigual, tanto la estabilización política como la transformación económica a partir de medidas "mercado-dirigidas". La segunda es que se trata de una exploración de naturaleza gradual que el Programa de FLACSO en Costa Rica inició con la publicación del libro *Gobierno, empresarios y políticas de ajuste* en 1992. Ese libro, resultado de una investigación coordinada por CLACSO en algunos países de América Latina, recoge los resultados de un estudio sobre los términos de la negociación entre sectores empresariales y Go-

bierno de las políticas orientadas a la transformación productiva en Costa Rica.

En el capítulo de conclusiones, se realizan algunas comparaciones de los casos nacionales estudiados.

El autor desea dejar constancia de su agradecimiento a las personas e instituciones que colaboraron en el desarrollo de la investigación cuyos resultados se publican. En primer lugar a John Nielsen y a Ibis-Dinamarca, institución que facilitó el financiamiento del estudio y que no puso nunca reparos ante los ajustes que siempre requiere un compromiso de investigación. Al director del Programa de FLACSO en Guatemala, René Poitevin y a Gabriel Aguilera que facilitaron condiciones para realizar trabajo de campo y entrevistas en su país y que se tomaron la molestia de revisar un borrador del capítulo de Guatemala. Héctor Dada, director del Programa de FLACSO en El Salvador quien prestó toda su colaboración durante las visitas de trabajo, no siempre avisadas, a su país. Ricardo Córdova Macías revisó con rigor el borrador del capítulo sobre El Salvador y formuló cuidadosos comentarios que sin duda favorecieron el producto.

Agradezco a Patricia Rojas en Costa Rica, Raúl Romero en Guatemala y Jorge Peña en El Salvador, quienes recopilaron y procesaron información en distintas etapas de la investigación.

Los colegas de FLACSO Costa Rica hicieron sugerentes críticas al primer capítulo, cuya versión inicial, en forma de ponencia presentada al IX Congreso Centroamericano de Sociología realizado en San Salvador en julio de 1994, fue objeto de agudas observaciones, en particular de Carlos Vilas.

Finalmente, expreso mi respeto y agradecimiento a los funcionarios públicos, políticos, empresarios, académicos y dirigentes gremiales y populares en El Salvador y Guatemala, mujeres y hombres que aceptaron dedicar un poco de su tiempo para ser entrevistados.

GOBERNABILIDAD, ECONOMÍA Y ESTADO: UNA VISIÓN DE CENTROAMÉRICA

En un ámbito económico dominado, al menos teóricamente, por la iniciativa privada y la libre competencia, el rol del Estado parece reducirse a funciones subsidiarias que faciliten el desenvolvimiento de las fuerzas sociales en el mercado y dispongan los mecanismos necesarios para la resolución de conflictos en todos los planos.¹⁴ Claras reglas del juego, dentro de las cuales la defensa de la propiedad privada es columna vertebral, se combinan junto a una actitud promotora del "laissez faire".

Sin embargo, un escenario social en el cual la acción económica del Estado sea mínima parece poco más que una abstracción ya que en la mayoría de las situaciones nacionales existen las llamadas "distorsiones" al libre juego de las fuerzas del mercado. Tales desórdenes pueden ser el resultado de la gestión pública, por ejemplo altas tarifas de servicios públicos o manejo político de los precios y los salarios. Pueden también ocurrir como expresión de la desigualdad de fuerzas y capacidades entre los privados, como queda de manifiesto en las prácticas monopólicas y de competencia desleal. Finalmente pueden ser el resultado de una situación de descomposición

14. Según Wilkinson (1993), en la ideología mercantilista "the best government is next to no government".

social radical, como se manifiesta en la destrucción de infraestructura productiva y de servicios durante las guerras civiles.

Como quiera que sea, un mínimo de actividad pública es requerido para el adecuado funcionamiento del gobierno. No obstante, Francisco Weffort (1993:122) advierte, con razón, que la cuestión del Estado no debería nunca referirse a su tamaño sino a su efectividad:

"La reforma del Estado requiere necesariamente la creación de condiciones para una mayor racionalidad y eficacia de la acción estatal. Pero eso no significa necesariamente reducir (o aumentar) las dimensiones del Estado. La gran reforma debería ser aquella que buscarse recapacitar al Estado para las funciones que le impone una economía mundial en trance de modernización acelerada".

Aceptando plenamente el enfoque de Weffort el gran problema sin embargo es el de establecer ¿cuánta presencia del Estado es suficiente? Los medios para determinar grados de suficiencia pueden ser cuantitativos o cualitativos. Los medios cuantitativos se refieren a proporciones de actividad pública respecto al tamaño de la economía que no dicen nada a menos que se disponga de un nivel considerado óptimo. Los medios cualitativos se refieren a la eficacia de la acción pública, medida en términos de consentimiento (Przeworski) o legitimidad (Habermas) de las fuerzas sociales respecto de las decisiones y acciones gubernamentales y que están estrechamente ligados a problemas de disciplina civil y estabilidad política (Schmitter). Dado que aquí no disponemos de estudios sobre cultura política centroamericana, que permitan valorar grados de consentimiento social en el período democratizador, no queda más que asociar los indicadores de acción estatal a las posibilidades del análisis comparativo (en particular con Costa Rica, país de semejantes disponibilidades materiales, aunque de diferencias profundas en el plano político institucional) o a la particular caracterización del período transitorio de cada país.¹⁵

15. En este sentido proponemos una breve caracterización, quizá

EL PESO RELATIVO DEL ESTADO:
¿CUÁNTA ACTIVIDAD PÚBLICA ES SUFICIENTE?

Afirmando que en toda sociedad es requerida una intervención económica del Estado en un grado mayor del óptimo teórico neoliberal, a continuación observaremos la evolución reciente de tres indicadores del grado de desarrollo de las actividades públicas.¹⁶ El primero es el componente del PIB referido a servicios gubernamentales. Este indicador parece adecuado en tanto que permite una comparación de los bienes y servicios producidos por el Gobierno, con el conjunto de la producción nacional. Tal dato puede ser más indicativo del tamaño relativo del Estado, que las cifras de presupuesto y gasto público a menudo afectadas por gastos extrapresupuestarios y otras actividades no computables, como el gasto de seguridad.

Según se observa la proporción del producto generado por las actividades del Gobierno es bastante superior en el caso de Costa Rica¹⁷ que en el resto de los países, diferencia que se ha

grosera, del proceso de transición democrática de cada país. Nicaragua: cambio de régimen político con redefinición profunda de política económica; El Salvador: finalización de la guerra con modificación institucional pero no sustantiva del régimen político y continuidad en política económico-social; Honduras: desmilitarización del aparato gubernamental con militarización persistente del régimen político y económico; Guatemala: Gobierno civil con tutelaje militar y deslegitimación social.

16. La selección de indicadores está limitada por las posibilidades de la información comparable. En ningún caso se trata de los únicos indicadores, o aún de los mejores, para dar cuenta de la problemática en discusión, pero si permiten una aproximación problematizadora.
17. El cuadro muestra que en los años 89 y 90 en el caso de Costa Rica la contribución del Gobierno al PIB es mayor que en el resto de los años. Una hipótesis plausible es que se trata de un período electoral (el cambio de gobierno ocurrió en mayo de 1990) en el que las actividades públicas aumentan en procura de satisfacción de expectativas sociales postergadas.

acentuado a lo largo del período. Por otra parte, mientras en Costa Rica y Guatemala la contribución del Estado ha permanecido estable, en El Salvador bajó 3.5 puntos y en Honduras 1.9 puntos.

Cuadro 1
**CENTROAMÉRICA: APORTE DEL GOBIERNO
 GENERAL AL PIB 1987-1992**
-Precios corrientes-

	1987	1988	1989	1990	1991	1992 ^a	1993 ^b
Costa Rica	12.7	13.1	14.1	14.9	13.5	13.0	14.0
El Salvador	9.5	8.7	8.4	7.6	7.5	7.0	6.0
Guatemala ¹	6.9	6.9	7.0	7.0	7.1	7.3	7.0
Honduras	7.9	7.4	7.5	6.5	6.5	6.4	6.0
Nicaragua	5.2	4.3	4.8	9.6	8.9	10.8	8.0

1. Precios constantes de 1958, dado que en Guatemala no se calcula el PIB por ramas de actividad a precios corrientes.

a. Datos preliminares para Costa Rica, Guatemala y Honduras.

b. Datos preliminares. Datos estimados para Costa Rica y Honduras.

Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Monetario Centroamericano.

En estos países la aplicación de programas de ajuste a partir de 1989-1990, con severos controles sobre el gasto público y la disposición de crédito por parte del Estado, explica en parte la reducción. En el caso de El Salvador es de esperar que la contribución de las actividades gubernamentales al producto aumente en 1993 y 1994 como resultado de las inversiones realizadas en el marco del Programa de Reconstrucción Nacional.

La ausencia de disminución del aporte del Estado al producto en Guatemala puede estar asociada a causas tan diversas

Sobre este tema cfr. Franco y Sojo: 1992.

como el establecimiento de medios para la atención de algunas demandas sociales ampliamente postergadas, como resultado del proceso de democratización iniciado con el gobierno civil de Vinicio Cerezo en 1985; o bien la ampliación de los niveles de gasto militar como resultado de la continuación del conflicto armado.¹⁸

En Nicaragua, la explicación del aumento observado puede ser igualmente compleja pues se observa una duplicación del aporte gubernamental al producto en los años de gobierno de la UNO con respecto a los últimos tres años de administración sandinista. Esto, que contrasta con las ideas dominantes en torno a las visiones del Estado y sus funciones que sostenían sandinistas y opositores, puede encontrar explicación en una serie de factores: problemas de cálculo y comparabilidad de las cifras, sobre todo debido a la hiperinflación experimentada en los años del gobierno sandinista; la rigurosidad de las políticas de disminución del gasto público en el período 88-90, o bien, la efectiva ampliación de las actividades gubernamentales como producto de la reactivación de los flujos de cooperación internacional.

El Salvador y Honduras presentan disminuciones en la actividad pública relativa que sólo pueden atribuirse al programa de privatización, y a controles de empleo, remuneración y gasto de inversión en el sector público inducido por las políticas de ajuste. Los niveles alcanzados en 1993 son sumamente bajos y es de esperar que, al menos en el caso de El Salvador, aumenten como resultado de las tareas de la recons-

18. El destino de los recursos, según renglones de gasto podría dar algunas pistas. Comparando, en el caso de Guatemala, los datos del presupuesto reprogramado para 1990 con el proyecto de presupuesto para 1991 se observa: un aumento general del gasto en quetzales corrientes del orden del 151%; el rubro más dinámico (110% de aumento) es el de atención de la deuda pública, seguido de salud (62% de aumento), finanzas públicas (53% de aumento), defensa (44% de aumento) y educación (24% de aumento). Este último sector recibió en 1990 el 13% del total del gasto público, proporción que en 1991 bajó a 11%. *Inforpress Centroamericana*, 904, 20 de setiembre de 1990. pag.10.

trucción. Es de notar que desde 1990, Honduras ha ocupado el nivel más bajo de participación del Estado en la economía de Centroamérica.¹⁹

En todo caso de las anteriores cifras pueden desprenderse algunas conclusiones provisionales: a. la magnitud de la actividad pública en Centroamérica (exceptuando a Costa Rica) es muy baja si se tiene en cuenta que la estabilidad del régimen político aparece asociada, en la región, a una mayor presencia del Estado.²⁰ b. Las políticas de ajuste han contribuido a disminuir más esa presencia limitando la capacidad de respuesta del Estado a las demandas sociales. c. Observando los casos de Guatemala y Nicaragua puede considerarse que el inicio de un proceso de transición democrática está asociado a incrementos en la actividad del Estado. d. Finalmente, en los países donde hay fuerzas armadas, hay que considerar que en tanto el gasto militar parece sumamente adverso a las disminuciones²¹, puede suponerse que la diferencia entre la presencia

19. El mandatario hondureño, Carlos Roberto Reina, inició su mandato con un gabinete económico que se caracterizaba por su crítica al programa de ajuste desarrollado durante el gobierno de Rafael Callejas. (*Inforpress*, 1065, 3 de febrero de 1993, pag.9-10. De un lado, los titulares de Planificación y el Banco Central, vinculados al sector académico, tenían la tarea de continuar el ajuste "introduciéndole rostro humano" según la expresión del Presidente, mientras que los ministros de Economía y Hacienda, líderes empresariales y con experiencia en la banca privada, pretendían garantizar estabilidad y reglas de juego claras al sector productivo. Como quiera que sea la disminución del rigor del ajuste, requerirá la ampliación de las funciones legitimadoras y distributivas del Estado.

20. Muy esquemáticamente: donde los niveles de actividad pública son mayores, hay mayor estabilidad política (Costa Rica). Donde son menores hay continua inestabilidad (Guatemala).

21. Las disminuciones del *aparato* militar no se reflejan proporcionalmente en el *gasto* militar. En El Salvador hubo una reducción de casi el 50% de efectivos de la Fuerza Armada, que sólo proyectó una disminución de 13% en el gasto militar. Cfr. Wola, 1993. Fuentes castrenses han indicado que la disminución real es mayor si se toma en cuenta la disminu-

económica del Estado en Costa Rica y los demás países es mayor, por una parte, y por otra que la ampliación de la presencia del Estado responde más a inversiones militares sobredimensionadas que a colocación de recursos en favor de la producción o la distribución social.

JUSTICIA DISTRIBUTIVA

El segundo indicador se refiere al origen de los ingresos. La cuestión de la justicia distributiva, tal y como aquí la entendemos, tiene que ver con la capacidad del Estado de realizar sus actividades por medio de una adecuada recolección de recursos financieros en la sociedad. Esto dice mucho de las posibilidades de autofinanciamiento del Estado en condiciones en las que no es tolerable la inversión productiva directa y, es deplorable, especialmente entre el sector empresarial, el financiamiento vía alzas desmesuradas en las tarifas de servicios públicos. No permite sin embargo, realizar inferencias en torno a la calidad de la distribución de los ingresos obtenidos.

En cualquier caso, no parece haber mayor discusión entre los especialistas sobre la vinculación de la actividad recaudadora del Estado con el desarrollo de sus funciones distributivas. Donde sí hay discusión es respecto de las medidas más convenientes para maximizar una justa distribución: aumentando los impuestos directos o ampliando los impuestos indirectos.²² Por ejemplo, en su reflexión sobre la gobernabilidad en las sociedades industriales avanzadas y el papel de los impuestos indirectos, Schmitter (1988) considera, retomando a Harold Wilenski, que "la capacidad del Gobierno para ampliar y mantener un sector público muy desarrollado depende, en buena parte, de la posibilidad de recurrir a esos tributos ocultos e

ción de la fracción extra-presupuestaria del gasto militar.

22. Vickrey (1984) y Schmitter (1988).

'invisibles'". Por supuesto que en países con clase media extendida, que dispone de medios de pago suficientes, el recurso a los impuestos indirectos como medio de mantenimiento de la actividad pública puede ser políticamente correcto. Pero no cabe duda de que su utilidad, política, es menor en sociedades donde tales impuestos disminuyen ingresos que están por debajo de la línea de subsistencia.

En Centroamérica la proporción de los ingresos tributarios respecto de los ingresos corrientes ha tendido a aumentar conforme se desarrollan los programas de ajuste estructural, lo que indica que un procedimiento general para disminuir el déficit fiscal ha sido la reforma tributaria cuantitativa.

Nótese, sin embargo que el comportamiento de esta variable no muestra crecimiento sostenido en Guatemala y El Salvador países que son conocidos por el alto grado de incidencia de los intereses empresariales en la definición de las políticas económicas, así como por las severas resistencias de la comunidad empresarial ante los impuestos. No obstante, conviene observar que se trata de una evidente fórmula transaccional según la cual se disminuye la carga tributaria en términos generales, pero aumenta la captación proporcional de impuestos directos. En El Salvador por ejemplo, la proporción de impuestos directos respecto a los ingresos tributarios es siempre mayor al 27%; en Guatemala esa relación es un poco más baja, pero en todo caso nunca inferior al 23% en los últimos 5 años. En contraste, Costa Rica muestra la estructura más regresiva con proporciones que alcanzan apenas el 14% en 1993.²³

La opción de gravar el consumo por sobre la producción, que en términos generales afecta a los grupos de menores ingresos, es el resultado del efecto combinado de las políticas de control del gasto público y las iniciativas de incentivo a la producción y las inversiones privadas, ninguna de las cuales

23. Aunque ello se deriva de la existencia de una mayor proporción de población con poder adquisitivo en este país, respecto a los vecinos del área, lo que permite una mayor recaudación vía impuestos indirectos.

Cuadro 2

CENTROAMÉRICA: INGRESOS TRIBUTARIOS 1987-1992
-Porcentajes-

	1987		1988		1989		1990		1991		1992 ^a		1993 ^b	
	IT/IC	ID/IT	IT/IC	ID/IT	IT/IC	ID/IT								
COSTA RICA	93.0	18.0	93.0	18.7	94.4	18.4	96.3	19.0	97.0	17.3	97.0	17.0	97.0	21.0
EL SALVADOR	94.0	27.5	89.0	29.2	92.4	30.9	93.3	27.7	92.4	30.2	88.0	29.0	93.0	27.0
GUATEMALA	86.2	19.1	86.1	25.0	82.3	24.3	86.5	23.3	80.3	31.3	81.0	24.0	86.0	25.0
HONDURAS	84.6	27.5	82.2	29.8	84.6	29.4	89.8	24.1	86.9	25.4	91.0	29.0	94.0	30.0
NICARAGUA	88.9	23.9	92.1	20.2	93.9	25.0	89.7	27.8	91.9	19.1	95.0	17.0	95.0	14.0

a. Datos preliminares para Costa Rica.

b. Datos preliminares. Estimación para Costa Rica y Nicaragua.

IT/IC= Ingresos tributarios como porcentaje de ingresos corrientes.

ID/IT= Impuestos directos como porcentaje de los ingresos tributarios.

Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Monetario Centroamericano.

permite mayores tributos sobre la riqueza (que se supone debe invertirse). De lo contrario el Estado se enfrentaría al descontento de los empresarios, que si bien poco numerosos, extremadamente capaces de convertir en crisis nacionales momentos políticos que conllevan la postergación o cancelación de sus expectativas de mejoramiento futuro. Pero los impuestos tampoco son populares entre la mayoría de la población y, a largo plazo, estructuras retrógradas afectarán el apoyo ciudadano a las iniciativas del Estado, especialmente en un escenario de continuación de las políticas dirigidas al achicamiento del aparato estatal. El Estado corre el riesgo de aparecer ante la población como un ente insaciable, independientemente de su tamaño o su efectividad social: tendencialmente más pequeño y más caro.

Lo más importante sin embargo es lo que esta evolución del origen de los ingresos del Estado indica en términos de justicia distributiva o compensatoria. Sin entrar en consideraciones políticas y filosóficas sobre los términos, parece bastante claro que los Estados centroamericanos no han desarrollado reformas tributarias progresivas, lo que limita seriamente sus posibilidades de contribuir a una efectiva redistribución del ingreso (Vickrey, 1984:80). En su lugar han predominado formas de justicia compensatoria o correctiva (Deane, 1984:39), entendida como reparación a los grupos afectados por discriminaciones o privaciones económicas que, en nuestro medio, tanto beneficia a sectores de bajo ingreso, como a grupos de altos ingresos a través de las políticas de incentivos a la producción.

Pero si el Estado no aumenta en modo significativo su participación en la economía, y los impuestos más bien disminuyen su contribución a los ingresos del Estado, ¿cómo es posible hablar de una ampliación de las actividades compensatorias? La respuesta hay que buscarla en la ampliación de la dependencia de los Estados centroamericanos del financiamiento externo para la inversión social. En Guatemala, por ejemplo, el Estado sólo aporta el 10% al financiamiento del Fondo de Inversión Social; en El Salvador el Plan de Reconstrucción Nacional y las políticas de alivio de la pobreza disponen

un aporte gubernamental del 22% de los requerimientos financieros totales para el período 1993-1996. En último término, los asalariados de los países donantes, terminan financiando el desarrollo social de países cuya riqueza vuelve, en la forma de fuga de capitales, a los países del norte como patrimonio de unos pocos privilegiados.²⁴

DÉFICIT FISCAL O CRISIS DE LEGITIMIDAD

El tercer indicador está referido a la cuestión del déficit fiscal. Podemos señalar que la búsqueda del componente económico de la gobernabilidad social, en lo concerniente a la actividad pública, está estrechamente vinculada a una reflexión política en torno al déficit fiscal. Habermas ha señalado la existencia de un déficit de legitimidad permanente, en el tanto las expectativas de atención sobrepasan las disponibilidades de respuesta del Estado. Este déficit es manejable mientras existan posibilidades de respuesta, de lo contrario se produce una crisis de legitimidad. En este sentido, la cuestión general se presenta como la disyuntiva entre el déficit fiscal y la crisis de legitimidad: una de dos.²⁵ Quizá en un gobierno dominado por tecnócratas la elección no es problemática, pero sin lugar a dudas lo es para los políticos, que deben dosificar las respuestas para satisfacer al mismo tiempo las exigencias de los tecnócratas.

24. Sobre las dimensiones y posibilidades explicativas del problema véase Cáceres, Luis René. "Capital flight from Central American countries" *Savings and Development*, No.2, 1993-XVII:137-151.

25. O las dos, si se incluye en el análisis la variable corrupción. Los recursos financieros del Estado, indebidamente apropiados, pueden contribuir al agrandamiento del déficit fiscal, y al mismo tiempo no aportar sino elementos negativos a la legitimidad del régimen político.

tas locales y foráneos y las expectativas de recompensa futura de los sectores sociales.

Para los países de Centroamérica se tiene que los ingresos del Estado provenientes de una estructura tributaria bastante regresiva, de un nivel alto de endeudamiento y, en algunos casos, del masivo aporte de los exiliados económicos por medio de las remesas en divisas a sus familiares, deben ser distribuidos entre la burocracia pública (una parte importante de la cual se coloca en los aparatos militares), los sectores productivos demandantes de recursos baratos para la inversión y de infraestructura moderna para el comercio y transporte de mercancías, los usuarios de los servicios públicos en especial salud y educación, y los sectores que demandan políticas compensatorias, tanto económicas como sociales.

Planteamos en consecuencia que, en medio de políticas de privatización y saneamiento financiero que tienden a reducir las causas burocrático-institucionales del déficit fiscal, es posible sugerir explicaciones alternativas del desbalance entre ingresos y gastos del Estado fundadas en consideraciones sociopolíticas. En términos generales formulamos que la evolución del déficit está relacionada con la capacidad de respuesta por parte del Estado a las demandas de bienes de uso fiscal de los diversos sectores sociales. En casos como el de Honduras, con un alto déficit producto de la ausencia relativa de rentas externas crecientes (remesas familiares y cooperación internacional) y con una menor oferta exportable (mejor que la de Nicaragua y El Salvador, pero inferior a la de Guatemala y Costa Rica), existe una fuerte presión financiera del estamento militar (Salomón, 1992), así como múltiples denuncias de corrupción administrativa que, sin duda, limitan las posibilidades de ampliación de la atención del Estado tanto al sector productivo como al sector social.

Considerando que la rigidez de la estructura tributaria y la disminución de los fondos de la cooperación internacional producen un efecto de estancamiento y disminución en los ingresos del Estado, hay que señalar que la persistencia de índices altos de déficit indica que las expectativas de los sectores sociales,

respecto a la atención del Estado, no solamente no han disminuido sino que en circunstancias particulares aumenta.

En algunos casos, como en Costa Rica la cercanía de procesos electorales condiciona aumentos del déficit (años 89 y 90) como resultado de lo que Habermas denomina "compra de resistencias" a las políticas de ajuste económico. En otros casos como El Salvador a partir de 1991 se observa un incremento del déficit que sin duda está asociado al efecto agregado

Cuadro 3
CENTROAMÉRICA: DÉFICIT FISCAL
COMO PORCENTAJE DEL PIB
1987-1993

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Costa Rica	2.1	2.5	4.1	4.4	3.1	2.0	1.8
El Salvador	1.3	1.2	4.9	3.2	4.6	4.7	3.0
Guatemala	1.3	2.1	2.5	2.3	0.0	0.5	1.5
Honduras	7.6	7.2	7.3	7.7	4.4	5.6	4.3
Nicaragua	16.7	25.4	6.9	17.2	7.5	7.6	-6.3

Fuente: Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano.

del aumento del gasto a causa de las actividades propias de la reconstrucción política y económica en la postguerra y la disminución de los ingresos en mucho asociada a la caída de los de origen tributario como se observó en el cuadro 2.

El caso de Guatemala, que no muestra déficit fiscal en 1991 y niveles por debajo de la media regional, es manifestación de la severidad de las políticas de control fiscal, pero también del impacto político de una progresiva desatención del Estado a las demandas sociales.²⁶ La inestabilidad institucional, la persis-

26. Nicaragua muestra una experiencia errática que va desde los niveles más altos de la región en 1988 a niveles superavitarios en 1993. Es posible que tanto los niveles exagerados, como los déficit nulos o incluso los superávit (en países de

tencia de la guerra y las sucesivas y diversas protestas populares son indicativos de un alto grado de ingobernabilidad social en Guatemala producto de la ausencia de intervención del Estado y la falta de compromiso social de los sectores privados.²⁷ Según un estudio de la AID los cafetaleros guatemaltecos, que pagaban en impuestos el 32% de sus ingresos en 1980, pagaban en 1987 solamente el 9%. En 1990 dejaron de pagar acorde a la ley el impuesto extraordinario sobre exportaciones y por razones arbitrarias dejaron de pagar el impuesto de la renta (citado en *Inforpress Centroamericana*, 1990:901-14-15). Aquí se ilustran, con claridad meridiana, las dos dimensiones de un Estado deslegitimado, criticado por su "voracidad" por los contribuyentes y considerado corrupto por la mayoría de los ciudadanos. Como advierte Lasch (1992) para el caso de Estados Unidos, pero indicativo de lo observado en Centroamérica si puede hacerse abstracción de la enanez de los Estados de la región:

La revuelta de los contribuyentes, aunque guiada por una ideología de la privatización resistente a cualquier tipo de apelaciones al civismo, también nace de la sospecha bien fundada de que el dinero de los impuestos sólo sirve para que la burocracia siga expandiéndose. El Estado soporta demasiadas cargas (en Centroamérica todavía no las suficientes), y nadie tienen excesiva confianza en su capacidad para resolver los problemas que precisan una solución.

bajos ingresos y muchas necesidades) indican problemas en la capacidad del Estado para la atención de las demandas de la sociedad.

27. En este sentido resultaron proféticas, aunque por omisión, unas declaraciones de Federico Linares, presidente del Banco de Guatemala durante la Administración Cerezo: "el déficit sólo podrá justificarse en la necesidad de sostener el proceso democrático y no en el crecimiento económico". *Crónica*, No.108-12-18 de enero de 1990. pag.15.

EL ESTADO Y LA GOBERNABILIDAD EN CENTROAMÉRICA

No cabe duda alguna de que el desarrollo del proceso de democratización en Centroamérica y el establecimiento de condiciones de gobernabilidad en las sociedades de la región, pasa necesariamente por una definición del carácter del Estado, esto es de su composición institucional y funcional. Aún en el escenario de continuidad, es decir en ausencia de reformas de sociedad –según Weffort las referidas al entrelazamiento entre las políticas sociales y los temas de democracia política– el planteamiento de la cuestión del Estado es inevitable: por la propuesta minimalista de los tecnócratas o la propuesta constructiva del diálogo político, como contradictoriamente lo demuestran los casos de Guatemala y El Salvador.

Sin embargo, hoy día las condiciones para el desarrollo de reformas de sociedad y de Estado que contribuyan al fortalecimiento de las instituciones democráticas parecen ser mejores que unos años atrás. Los organismos financieros internacionales, cegados por la crítica antiestatista de los ochenta, han empezado a vislumbrar formas de ampliación de la intervención del Estado en procura del logro de estabilidad económica a largo plazo. El informe del Banco Mundial sobre el tema de la gobernabilidad lo puso de esta manera:

Aún en sociedades altamente mercantilizadas, solo los gobiernos pueden proveer dos tipos de bienes públicos: las reglas que hacen trabajar eficientemente a los mercados e intervenciones correctivas ahí donde se observan fallas del mercado.

En países donde las intervenciones correctivas del Estado son ampliamente deficitarias es de esperar que la comunidad financiera internacional, en colaboración con la sociedad civil local, desarrolle mecanismos que no pueden sino dirigirse hacia la ampliación y mejoramiento de la eficiencia estatal en este campo. La forma particular de esos mecanismos y su diseño

en directa relación con los sectores beneficiarios deben ser comprendidos como un paso en la renovación de prácticas políticas que hagan más gobernables los sistemas sociales centroamericanos.

El que los organismos financieros internacionales empiecen a mostrar sensibilidad ante la cuestión de la inestabilidad política derivada de los ajustes económicos, está en buena parte asociado al hecho de que la sociedad civil ha dado señales claras que demuestran creciente inconformidad con el desempeño de los grupos gobernantes. La más reciente expresión de ello se encuentra en los últimos resultados electorales. En Costa Rica y Honduras se produjeron, nuevamente, victorias electorales de los partidos políticos de oposición, y en Guatemala la población, convocada a un referéndum que no comprendía, ha manifestado con una pavorosa inasistencia a las urnas (del orden del 80%) que, el descontento con el Estado no siempre adquiere la forma de contrapropuestas racionales y estructuradas, sino que a menudo asume la forma de la "indiferencia, el cinismo y la resignación" (Lasch, 1992).

La construcción de nuevos mecanismos que faciliten una adecuada mediación entre el Estado y la sociedad civil, que se refiere no a otra cosa que a la recíproca comprensión y efectiva acción ante necesidades insatisfechas y posibilidades materiales, requiere de una profunda revisión de las instituciones y prácticas del Estado que garanticen el cumplimiento de funciones básicas de representación y legitimación. Pero en las circunstancias actuales, la persistencia de Estados infradimensionados en Centroamérica dificulta la imaginación de escenarios de gobernabilidad social, pues por el contrario, mantiene condiciones para la persistencia de las formas más oscuras de la exclusión y el fracturamiento político: la indiferencia y la lucha armada.

No basta sin embargo con la reforma del Estado. En nuestra acepción, la cuestión de la gobernabilidad se refiere al efecto en la sociedad de las políticas estatales. En los últimos años el efecto en la sociedad de la reforma del Estado se ve condicionado, en primera instancia, por la presencia de una

expectativa contradictoria generada tanto por el proceso político como por las posibilidades del crecimiento económico. Algunos sectores, vinculados al mundo del trabajo, encuentran en la modernización política el espacio necesario para el planteamiento político de cuestiones sociales largamente postergadas. La transición hacia la democracia es percibida como una oportunidad para el mejoramiento de las condiciones sociales de vida y de trabajo de la población. En agudo contraste, el proceso político que induce a una creciente pacificación es percibido como la oportunidad para el lanzamiento de las economías al mercado internacional, lo que requiere incentivos del Estado que a menudo imposibilitan un desempeño progresista en el campo social. La lógica de la modernización económica confronta, diametralmente, la expectativa democrática.

En el medio no crece la confianza de la sociedad respecto al Estado, aunque tampoco empeora indefectiblemente. Si la intervención en favor del mercado crece, la protesta popular se acrecienta. Si las políticas sociales se fortalecen, o ciertas medidas mercado-dirigidas no se adoptan en atención a sus implicaciones políticas y sociales negativas, los sectores empresariales denuncian politiquería y burocratismo. En resumen, los contrastes que en ocasiones tipifican la evolución del Estado en Centroamérica en los últimos años son palmaria indicación de que la sociedad como un todo no sabe que esperar del Estado, a causa de que las fuerzas que la integran sostienen expectativas agudamente confrontadas.

EL SALVADOR: AJUSTE ESTRUCTURAL, PRODUCCIÓN Y GOBERNABILIDAD

El que sigue es un esfuerzo de interpretación de algunos condicionantes de la gobernabilidad en El Salvador en el marco de las políticas de ajuste económico y la finalización de la guerra. Aunque el fenómeno de la gobernabilidad se refiere a aspectos políticos, nuestro propósito central es el de establecer el tipo de relación que existe entre la estabilidad política y los procesos de reforma económica. Partiendo del supuesto de que toda reforma económica conlleva redefinición de pactos sociales y el establecimiento de espacios de concertación distintos de los existentes antes de su aplicación.

El capítulo inicia con una discusión de las características de la política de ajuste estructural en El Salvador. En segundo lugar se revisa la vinculación existente entre la negociación político militar y el problema económico social. En tercer lugar se examinan indicadores sobre la evolución de la producción y en cuarto lugar, se estudian los aspectos más relevantes de la relación productores-Estado.

AJUSTE Y GOVERNABILIDAD EN EL SALVADOR

La sociedad salvadoreña experimenta un esperanzador proceso de paz. Fue testigo de una cruenta guerra civil que provocó la muerte de 75 mil personas, que dejó heridos a cientos de miles y desplazados de sus lugares de origen hacia el exterior a cerca de un millón de personas. Las pérdidas materiales dejadas por la guerra han sido estimadas en 1,830 millones de dólares, cifra equivalente a las exportaciones del país durante más de tres años según los niveles actuales. Políticamente, El Salvador sufrió la forma última de la ingobernabilidad, expresada en una guerra civil que literalmente partió en dos al país.

La gravedad del conflicto político militar hizo evidente para gobernantes, gobernados y beligerantes que la única vía para la reconstrucción de la sociedad nacional sobre nuevas bases, pasaba por el fin del conflicto armado. La derrota de una de las partes, un final en el cual el proyecto de los vencedores se impone a la fuerza sobre los vencidos, no era posible. No quedaba más camino que la negociación.

La sociedad civil salvadoreña (entendiendo por ella las organizaciones privadas de carácter gremial, corporativo o asociativo tanto capitalistas como populares) observó las negociaciones desde la barrera. Los actores eran el Gobierno y los representantes del FMLN. Se trató de una negociación de los aspectos militares de la crisis política que atravesaba el país. La naturaleza de los acuerdos alcanzados es coherente con los participantes de la negociación. El énfasis de los Acuerdos de Paz está en el establecimiento de mecanismos para la libre participación política de los desalzados y en reformas político-institucionales orientadas a debilitar los sectores más duros del sistema dominante, como lo atestiguan la conflictiva disolución de batallones de la Fuerza Armada y la nada sencilla creación de una policía civil. Por supuesto no solamente la naturaleza de los actores condiciona el resultado de las negociaciones. La agenda y los espacios de negociación, si bien establecidos por

agentes específicos, se convierten a posteriori en límites estructurales para la acción de los mismos y para la definición de los resultados posibles. Este proceso es un fenómeno complejo en el que intervienen otros dos ámbitos de la negociación identificados por Ricardo Córdova (1993b) en los que si es visible la participación de los partidos políticos y la sociedad civil. Se trata de las dinámicas secundarias de negociación separada con el Gobierno y con el FMLN.

Limitadas por múltiples mediaciones, otras regiones de la vida política del país han quedado más o menos fuera de los acuerdos de paz, pero aún en tales casos, los acuerdos han fortalecido la idea de que la negociación de las diferentes expectativas de los grupos que componen la sociedad, constituye la vía más racional para la resolución de conflictos. Lo más relevante en este sentido, es que los acuerdos de paz han establecido los mecanismos institucionales para negociar la dimensión política del conflicto y, más aún, los factores económico sociales que lo provocaron. Existiendo los mecanismos, sin embargo, los avances en la negociación de políticas económicas y sociales son bastante limitados.

De ahí la importancia de una reflexión sobre la situación política salvadoreña a partir de la noción de gobernabilidad social. Colocando el centro de la atención en aspectos económico-sociales puede decirse que las relaciones entre el Estado y la sociedad se han desarrollado sobre la base de dos elementos: el primero referido a la aplicación de un paquete de políticas de estabilización económica y ajuste estructural que se desarrolla en una línea paralela a la negociación político-militar, pero que tiene pocos puntos de contacto, si es que alguno, con la misma. La otra dimensión se refiere a la aplicación de políticas de compensación, iniciadas una vez que la propuesta de ajuste estructural es hegemónica en el debate sobre política económica, y vinculadas directamente a algunos de los efectos sociales más severos del ajuste económico. Además, por medio del Plan de Reconstrucción Nacional (PRN), tales políticas estaban dirigidas a mitigar los efectos combinados de la guerra y el ajuste económico con una doble focalización: hacia los municipios más

afectados por el conflicto y hacia excombatientes de ambos bandos y sus familias. Esta política de compensación tiene a nuestro modo de ver dos connotaciones básicas: la económica y la social. Por compensación económica entendemos las asignaciones de recursos financieros extraordinarios a sectores específicos del aparato productivo motivada en consideraciones particulares sobre efectos de las medidas de ajuste. La compensación social se refiere a las asignaciones, normalmente dirigidas al consumo y no a la producción, para los grupos de más bajos ingresos afectados particularmente por el ajuste y la guerra. En este análisis solamente se consideran las políticas de compensación económica.

1. La reforma económica y las políticas de compensación

La Administración de Alfredo Cristiani inicia su mandato en junio de 1989 con una situación macroeconómica altamente inestable. Según datos del Banco Central de Reserva, el Producto Interno Bruto, a precios constantes había caído en 1988 un 14% respecto de los niveles de una década atrás. Los niveles de ahorro interno y de inversión fija, respectivamente del 14.6% y 21.5% del PIB en 1978, cayeron a proporciones del 6.3% y 12.6% en 1988. La tasa de inflación en ese año, del 19.8% superaba en 4.1% la inflación promedio del período 80-85. La tendencia al incremento del déficit fiscal se vinculaba a una disminución del aporte de los ingresos tributarios que pasaron del 11.6% del PIB en el período 84-85 al 8% en 1989. Los ingresos por exportaciones se redujeron considerablemente, al pasar de un promedio de 792 millones de dólares para el período 80-85 a 609 millones de dólares en 1988. Esta situación aunada a un mayor crecimiento de las importaciones provocó un escalamiento de la brecha comercial que alcanzó los 665 millones de dólares, un 10.4% del PIB, en 1989 (MIPLAN, 1991).

Unidas al deterioro económico, las condiciones sociales del país eran peores que el promedio para América Latina y los gastos gubernamentales en salud y educación se redujeron entre 1980 y 1988, como proporción del PIB, del 4.2% al 2.0% y del 2.0% al 1.2% respectivamente. En contraste el gasto en defensa, generalmente subestimado, de niveles inferiores al 4% del PIB en 1980 pasó a un máximo de 34% en 1987. Como efecto general, se produjo un incremento significativo en los niveles de pobreza general, ya de por sí altos. En 1985 se calculaba que el 55% de los salvadoreños vivía en condición de pobreza, y el 26% en condición de pobreza absoluta. De estos últimos el 61% se encontraba en las áreas rurales. Para 1985 el 21% de la población urbana se encontraba en condiciones de pobreza absoluta, mientras que en 1988 la proporción alcanzaba el 35%. (Ibidem).

En tales circunstancias el gobierno de la Administración Cristiani se propuso el desarrollo de una política económica basada en reformas de corto y mediano plazo, cada una de las cuales tendía a afrontar de forma complementaria aspectos de estabilización y recuperación con compensación económica y social. A corto plazo, las medidas más significativas se organizaron en torno al plan de estabilización y al programa de emergencia social.

El plan de estabilización

Las políticas de equilibrio macroeconómico se organizan alrededor de un convenio de estabilización firmado con el Fondo Monetario Internacional en agosto de 1990 cuyos aspectos más salientes se refieren a:

a. Una política monetaria y crediticia orientada a la expansión del crédito a los sectores productivos y la disminución del acceso del sector público a los recursos disponibles. Esta política

se complementaría con aumentos en las tasas de interés a fin de estimular el ahorro interno y frenar la fuga de capitales.

b. Las propuestas de política fiscal orientadas a la reducción del déficit del sector público fueron definidas como "la piedra angular" del programa de estabilización. Las medidas tendientes a reducir el déficit a partir de 1991, estaban concentradas en una reforma tributaria y un plan de incremento de tarifas de servicios públicos para el aumento de los ingresos. Para la reducción de los gastos, el programa de estabilización propuso estrictos controles en la compra de bienes y servicios, y mecanismos de disminución de la carga de servicios personales por medio de congelamiento de plazas, una política salarial restrictiva y el establecimiento de programas de retiro temprano. Como dato relevante cabe subrayar que el plan de disminución del gasto público exceptuó los renglones sociales y más bien propuso aumentos en esos renglones, a la par de una disminución en los presupuestos para defensa.

En política comercial y cambiaria se propuso un plan para la liberalización del mercado cambiario y la reducción a un máximo de 35% para las tarifas arancelarias a las importaciones. Finalmente en política de precios el plan contemplaba la eliminación del control de precios para 231 artículos, efectivo en julio de 1989, y el mantenimiento de controles sólo para siete categorías de productos.

El programa de emergencia social

Este programa, oficialmente iniciado en agosto de 1989, tuvo el propósito de compensar, de forma simultánea a la aplicación del plan de estabilización, sus efectos sociales más adversos. La ejecución del programa fue concebida por medio del fortalecimiento de políticas de apoyo social existentes y la creación de programas nuevos focalizados hacia los grupos más vulnerables de las áreas urbanas. El programa tiene cuatro

subprogramas: a. Programa especial de emergencia urbana, b. Municipalidades en acción, c. Programas especiales de desarrollo social y d. Programa de Reconstrucción (asociado a los efectos del terremoto que asoló la ciudad capital el 10 de octubre de 1986).

Un componente adicional de los programas de atención social del Gobierno salvadoreño lo constituye el Fondo de Inversión Social aprobado por la Asamblea Nacional en Octubre de 1990.

Política de ajuste estructural

Las reformas a mediano plazo están organizadas en torno al plan de ajuste estructural de la economía. Igualmente se presentan en un paquete integrado que incluye reformas económicas y sociales. Entre estas reformas se incluyen las reformas macroeconómicas comunes a todos los planes de ajuste y proyectos específicos de carácter redistributivo como el Programa de Reestructuración Social, el Plan Nacional de Reconstrucción para la pos-guerra y el Programa de Fortalecimiento del Sector Público.

Ajuste macroeconómico

El Plan de ajuste estructural se fundamenta en un convenio con el Banco Mundial por 75 millones de dólares efectivo a partir del 25 de mayo de 1991 y vigente hasta el 30 de junio de 1993 (Banco Mundial 1993). En apoyo a este programa también se comprometieron recursos de un préstamo multisectorial con el BID y un préstamo con la República de China. El plan se propone en términos generales liberalizar la economía y promover el desarrollo de exportaciones agrícolas tradicionales y no tradicionales. Asimismo se propone el fortalecimiento de

un sector industrial tanto exportador como capaz de substituir importaciones eficientemente (MIPLAN 1991). Para el logro de tales objetivos el Plan de Ajuste Estructural se concentra en medidas de:

Liberalización comercial. Entre ellas se incluyeron una tasa de cambio flexible y unificada, la eliminación de barreras no arancelarias al comercio, la reducción de aranceles a la importación hasta un rango de entre el 10% y el 20%. Para ayudar a la adaptación de las empresas locales a las nuevas condiciones de una mayor apertura se colocó en prioridad un programa de entrenamiento vocacional con participación del sector privado y con recursos del BID.

Reforma fiscal: En este renglón se contemplaba un plan de revisión de las inversiones públicas por el lado de los gastos y, por el de los ingresos, el gobierno se propuso fortalecer su capacidad de administración y captación de impuestos al mismo tiempo que se simplifica el sistema tributario.

Reforma financiera: Incluyó medidas tendientes al restablecimiento de la eficiencia de las instituciones financieras, cuyo eje directriz es el plan de privatización de los bancos y sociedades financieras. En consecuencia se promovería una política de liberalización del mercado crediticio y de las tasas de interés.

El Programa de Reestructuración Social

A diferencia del Programa de Emergencia Social, basado en propuestas de política social compensatoria y focalizada, este programa buscaba un impacto "mayor y más duradero en la reducción de la pobreza por medio de la reconstrucción de las políticas e instituciones encargadas, la relocalización de recursos sectoriales, y el incremento de la eficiencia en el manejo de los fondos" (MIPLAN, 1991:9). Esto incluía además de reformas administrativas en las instituciones del Estado, políticas tendientes al fortalecimiento de la participación co-

munitaria, oportunidades permanentes de actividades generadoras de ingreso para los pobres y entrenamiento vocacional.

El programa estableció la realización de planes de atención integral en salud y educación para los 78 municipios (de un total de 262) más pobres del país. En educación se colocó especial atención en los niveles de preprimaria y primaria, así como en el entrenamiento vocacional. En salud el programa especificó el fortalecimiento de la atención primaria. En vivienda se propuso una nueva estrategia para el sector, atendiendo a la necesidad de focalizar su atención en los pobres. Entre otras medidas se contempló la asignación de subsidios directos a familias de bajo ingreso. En el área de distribución de agua y salubridad se observó la necesidad de ampliar la cobertura especialmente en zonas rurales, aumentar los controles sanitarios y mejorar las finanzas (aumento de tarifas) y procedimientos administrativos de la empresa encargada ANDA.

2. El Plan de Reconstrucción Nacional (PRN)

Antes de la firma de los acuerdos de paz, la Administración Cristiani empezó a gestionar financiamiento internacional para un plan de atención específica de áreas de política y zonas del país particularmente afectadas por el conflicto.

El Plan de Reconstrucción Nacional (PRN) se originó en la necesidad de facilitar la reincorporación de los combatientes desmovilizados a la vida productiva del país, la reconstrucción de la infraestructura básica y la atención preferencial de regiones directamente afectadas por el conflicto. Asimismo se ocupó del fortalecimiento de las instituciones gubernamentales requeridas en un ambiente democrático, en particular las relacionadas con la administración de justicia y seguridad ciudadana.

Una vez acordada la paz, el PRN se convirtió en parte activa de los compromisos de Chapultepec y su aplicación ha contado con fuerte respaldo de la comunidad internacional. Es así como en los acuerdos de paz firmados en México el 16 de enero de

1992, se estableció la necesidad de avanzar el PRN con la adición de recomendaciones y sugerencias presentadas por el FMLN. Ambas partes hicieron un llamado a "la comunidad internacional para que brinden (sic) el mayor apoyo posible a las gestiones de recaudación" (INCEP, 1992:58).

La experiencia del PRN sirve para ilustrar la forma en que las políticas de ajuste condicionan la aplicación de programas distributivos.²⁸ Pero también permite observar el modo en que los compromisos sociales, en este caso derivados de una negociación político-militar, ponen coto a las expectativas macroeconómicas. Lo que se observa es una relación tensa entre las expectativas del crecimiento económico y la búsqueda de consolidación de la paz.²⁹

La formulación del PRN, con la excepción de las acciones dirigidas al fortalecimiento de las instituciones democráticas, se corresponde con las políticas de compensación focalizada del gasto social. Es decir no se trata de políticas de asistencia

28. Indudablemente existe una tensa relación entre las necesidades de financiamiento del PRN y el mantenimiento de una política de equilibrio fiscal (véase Sorto Rivas, 1992b:13). Sin embargo, los problemas afrontados en la ejecución y diseño del programa distan mucho de ser solamente producto de la crisis fiscal. Hay un fuerte debate político que no sólo tiene que ver con el destino de los fondos sino también con los medios aceptables para su administración y canalización. Los resabios del enfrentamiento bipolar todavía producen animadversión y desconfianza respecto de organizaciones de la sociedad civil que en el pasado pudieron haber tenido cercanía con alguna de las partes del conflicto político militar. Sobre este tema, en particular referido al papel de las ONG, debe consultarse WOLA (1993).

29. En un foro titulado "Las fuerzas sociales ante el reto de la concertación económica y social" organizado por CENITEC, Alexander Segovia (s.f.) de esa institución lo planteó de esta manera: "...en la postguerra, paradójicamente, la lógica política va ir en contra de la lógica económica. La lógica económica dice: hay que estabilizar la economía, hay que ajustar la economía y eso supone costos, supone sacrificio en el corto plazo. Por otro lado, la lógica política dice: hay que profundizar la democracia, hay que resolver los problemas sociales... Y eso no se puede hacer en el corto plazo."

generalizada al conjunto de la población sino solamente en aquellas regiones particularmente azotadas por la guerra y a personas directamente afectadas por el conflicto.³⁰

Si bien su carácter focalizado y el interés internacional en apoyar la iniciativa disminuyen las necesidades de financiamiento para el programa, la tarea es muy amplia y los recursos financieros siempre escasos. Es por ello que desde su puesta en marcha, el PRN ha sido interpretado como una de las causas del sostenido desequilibrio fiscal. Además, debe anotarse que el establecimiento de reglas del juego democrático y el desarrollo de las instituciones encargadas de velar por su cumplimiento requiere una ampliación antes que una disminución de las actividades del Estado. La ejecución de algunas actividades asistenciales puede ser canalizada a organismos privados de gestión, capacitación o financiamiento. Pero ciertas actividades, centrales para el desenvolvimiento de la vida política de una sociedad (las cortes, la policía y las autoridades electorales, en el más restrictivo de los escenarios) no pueden más que realizarse en el seno del aparato gubernamental.

Estructura y operación del PRN

Hemos señalado que el PRN se ha ocupado preferencialmente de zonas "exconflictivas", de atención de excombatientes y de fortalecimiento de instituciones democráticas. Más en detalle las actividades del PRN se concentran en 115 de los 262 municipios del país distribuidos en la zonas norte, centro y oriente del país. El plan pretende beneficiar a 35,352 soldados desmovilizados de las Fuerzas Armadas y 10,994 del FMLN, a 60,000 desplazados, 25,000 repatriados desde el exterior y, en general, 1,645,736 personas habitantes de los municipios más

30. Cabe observar, no obstante que la definición de áreas prioritarias por Municipio es extraordinariamente extensa, lo cual disminuye la calidad de la focalización. El PRN definió como áreas de atención las comprendidas en el 44% de los municipios del país.

afectados por la guerra (MIPLAN, 1993:19). Oficialmente el programa consta de tres componentes: proyectos de inversión, fortalecimiento de instituciones democráticas y asistencia técnica. La ejecución del Plan se organizó en dos fases: la fase de contingencia y la fase de mediano plazo. La primera se inició a partir del cese del fuego el 10. de febrero de 1992 y trata de atender los problemas más urgentes. En sentido estricto la segunda fase debía iniciarse en 1993 y el gobierno espera que se prolongue hasta 1996.

Según el informe oficial la primera fase se concluyó a finales de 1992 con la realización de 1,100 proyectos por valor de 27 millones de dólares. 20 millones de dólares, casi el 75% de los recursos fueron aportados por la AID de los Estados Unidos. MIPLAN informa que el 45% de los fondos (\$12 millones) fueron ejecutados en proyectos de gobiernos locales, el 37% (\$10 millones) por organismos no gubernamentales y el 17% (\$5 millones) por instituciones gubernamentales.

A partir de 1993 y hasta 1996 deberá desarrollarse la segunda fase, de mediano plazo, cuyos requerimientos financieros totales ascienden a 1829.2 millones de dólares (MIPLAN, 1993b:50). Las actividades de atención prioritaria³¹, requieren un financiamiento de 1161.3 millones de dólares, de los cuales el Gobierno se ha comprometido a financiar el 27.2%; se han obtenido compromisos financieros internacionales por 22.7% de las necesidades, todo lo cual deja una brecha por financiar equivalente al 50% de las necesidades. Como se observa en el cuadro 4, las actividades del Plan requeridas por los acuerdos de paz, y que se dividen en fortalecimiento de instituciones democráticas y apoyo a los desmovilizados ocupan más del 73% del total de fondos del PRN, quedando el restante 27% para programas de alivio a la pobreza.

31. Son definidos como proyectos prioritarios "...en primer lugar, aquellos que están dentro de los Acuerdos de Chapultepec, y que por lo tanto, la no ejecución de ellos pondría en peligro la paz; y en segundo lugar, el mínimo de programas de alivio a la pobreza necesarios para atender a la población más necesitada y para consolidar la paz." (MIPLAN, 1993b:49).

Cuadro 4

**EL SALVADOR: NECESIDADES PRIORITARIAS REVISADAS
Y REQUERIMIENTOS DE FINANCIAMIENTO 1993-1996**

-MILLONES DE US\$ -

	REVISIÓN DE PRIORIDADES NECESARIAS	COMPROMISO DEL GOES	COMPROMISO DEL DONANTE	BRECHA A FINANCIAR
I. Programa de Reconstrucción				
Nacional (A+B)	1161.3	316.5	263.7	581.1
A. Mandatos de los Acuerdos de paz.	851.1	259.3	116	475.8
1. Instituciones democráticas	534.3	232.7	36	265.6
2. Apoyo a los desmovilizados	316.8	26.6	80	210.2
B. Alivio a la pobreza (PRN)	310.2	57.2	147.7	105.3
II. Alivio a la pobreza (sin PRN)	372.2	86.8	97.8	187.6
III. Total I+II	1535.5	403.3	361.5	768.7

Fuente: MIPLAN, 1993 b.

LOS COMPONENTES ECONÓMICO-SOCIALES DE LOS ACUERDOS DE PAZ

1. *El tema económico social en los Acuerdos de Paz*

El capítulo V del texto de los Acuerdos de Paz está dedicado al tema económico social. El punto de partida es un reconocimiento de la "legalidad" del proceso de ajuste estructural que los acuerdos de paz no procuran modificar en lo esencial. Según se estableció

...si bien la filosofía u orientación general de la política económica del Gobierno, que el Frente no necesariamente comparte, no son objeto de este Acuerdo, ambas partes coinciden en la necesidad de ofrecer algunas orientaciones básicas que permiten generar la estabilidad social necesaria en el período de transición, consolidar la paz y avanzar hacia la reunificación de la sociedad salvadoreña (INCEP, 1992:51).

Es evidente que en tanto la "orientación general" de la política económica no es materia de negociación entre el FMLN y el Gobierno, los Acuerdos de Chapultepec procuran el establecimiento de acciones compensatorias particularmente dirigidas a los sectores más afectados por la guerra y en general a los grupos desatendidos por la gestión pública de la economía.³²

32. Conviene diferenciar acciones de carácter compensatorio de políticas orientadas al desarrollo de reformas de sociedad. Acciones compensatorias se refieren al desarrollo de políticas cuyo propósito es la atención específica de sectores particulares, en este caso las satisfacción de algunas necesidades materiales de los sectores sociales más afectados por la guerra. Aunque este tipo de políticas tienen efectos fiscales importantes, a menudo no conllevan modificaciones sustantivas en el diseño general de la política económica. Muy distinto es el carácter de lo que Francisco Weffort denomina reformas de sociedad. En este caso se trata de políticas

En última instancia el capítulo concerniente al tema económico social en los Acuerdos de Chapultepec tiene el objetivo primordial de poner a disposición de los grupos desalzados, desmovilizados y desplazados condiciones materiales mínimas para la subsistencia.

Por ello es explicable el mayor énfasis que la cuestión de la tierra ocupa en el texto del capítulo referido. Los numerales del 2 al 5 de los nueve que componen el capítulo están dedicados a la cuestión de la tierra, en particular: procedimientos de compra y venta de tierras por parte del Estado, términos de legalización de la tenencia de la tierra en zonas conflictivas, y disposición de financiamiento suficiente para el desarrollo de la pequeña producción campesina y la micro y pequeña empresa en un marco de participación activa de los beneficiarios, de ampliación de la actividad estrictamente financiera hacia la asistencia técnica y de captación de ayuda internacional en apoyo del sector.

El numeral 6 está dedicado a las políticas de alivio a los costos sociales del ajuste. El contenido de los acuerdos en este sentido establece la necesidad de un proyecto de ley de protección al consumidor, un programa socialmente abierto de privatización y la ampliación del Plan de Compensación Social del Gobierno. En el numeral 7 establece condiciones apropiadas para facilitar la atracción de cooperación internacional. Los numerales 8 y 9 establecen la creación del Foro de Concertación Social y el apoyo de las partes al Plan de Reconstrucción Nacional.

cuyo propósito es el encadenamiento de problemas de política social con aspectos de democracia política que el autor refiere en último término a la cuestión de la "integración social". (Weffort, 1993:215)

2. *El Foro de Concertación Económico Social*

En cumplimiento del mandato de los Acuerdos de Chapultepec, la Comisión para la Consolidación de la Paz, COPAZ³³, convocó a la instalación del Foro de Concertación Económico Social. La instancia de negociación inició sus funciones, con representación plena del sector laboral, del sector empresarial y del Gobierno el 9 de setiembre de 1992. La instalación del Foro encontró numerosos obstáculos que imposibilitaron su concreción para la fecha del 15 de febrero establecida en el calendario de los Acuerdos de Paz. De ellos fue particularmente seria la negativa de la principal gremial del sector privado, la ANEP y grupos afines, para integrar la instancia de negociación mientras persistieran acciones de toma de tierras por parte de grupos campesinos. Luego de una reunión preparatoria convocada por la COPAZ el 26 de febrero, la ANEP declaró que:

...no existen las condiciones para la participación del sector privado en el Foro, a partir de que continúan las tomas de propiedades, no sólo en zonas conflictivas, sino en áreas donde nunca ha habido influencia guerrillera (*Inforpress*, 976:9).

Con la ausencia de los representantes de ANEP, el Foro se instaló formalmente el 11 de mayo de 1992.³⁴ En tanto la

33. COPAZ es una de las instancias más novedosas e importantes generadas por el proceso de negociación salvadoreño. Creada por el Acuerdo de Nueva York del 25 de setiembre de 1991, COPAZ estaría dirigida a servir de "mecanismo de control y participación de la sociedad civil en el proceso de cambios resultante de las negociaciones" (citado en Córdova M., R. 1993b:96). En ese mismo trabajo puede consultarse un análisis más detallado de los componentes y el funcionamiento de COPAZ.

34. Pocos días antes de esa fecha, el Consejo Nacional de la Pequeña Empresa (CONAPES) expresó su solidaridad con la posición de ANEP en los siguientes términos: "La pequeña empresa, que incansablemente ha luchado por el bien del

ausencia de representantes del sector privado no podía ser ignorada, el Gobierno respaldando la convocatoria de COPAZ, emitió un comunicado de prensa en el que llamaba a la ANEP a integrarse al Foro "en búsqueda de consensos, que propicien la tranquilidad y la armonía en la sociedad salvadoreña", después de reprender a los grupos de precaristas campesinos. En el comunicado el Gobierno:

...hace un llamado a la reflexión a aquellos grupos que en el campo agropecuario han irrespetado el derecho de propiedad, establecido en el Art. 11 de nuestra Constitución, para que desistan totalmente de este tipo de acciones delictivas, que en nada benefician el proceso de ejecución de los acuerdos.

Los elementos de la posición gubernamental, claramente afines a las demandas empresariales, se basaban en el respeto de dos principios básicos de la forma democrática de gobierno: el imperio de la ley y la negociación de las discrepancias. La respuesta de las organizaciones campesinas reconocía la necesidad de integrar espacios de diálogo y concertación de intereses, pero también recordaba la "cruda realidad social" del país, afirmando que "negarse al clamor de justicia social es no haber superado sentimientos primitivos como el egoísmo y la codicia humana".³⁵

Las reuniones del Foro no pudieron realizarse luego de su instalación debido a la inestabilidad social derivada de las protestas de los sectores populares por las medidas de política económica del Gobierno, en particular la huelga magisterial durante el mes de junio y el paro general de la Coordinadora

país, nuevamente sufre los flagelos de la inseguridad jurídica, el irrespeto a la propiedad privada y la violación al derecho ajeno. CONAPES reconce el derecho que tienen de manifestarse todos aquellos grupos afines al FMLN, pero exige que lo hagan dentro de la ley, respetando la Constitución, la propiedad privada y que no dañen al pueblo y a los que producimos." *El Diario de Hoy*, 5 de mayo de 1992, pag.23.

35. Comunicado de prensa de la Unión Nacional Obrero Campesina (UNOC), *La Prensa Gráfica*. 18 de mayo de 1992, pag.71.

Intergremial (conformada por las cinco centrales más importantes del país: UNTS, UNOC, AGEPYM, CGT y CTS) en el mes de julio, que demandaba aumentos de salarios, eliminación del Impuesto al Valor Agregado (IVA), aguinaldo del 125% y la incorporación de ANEP al Foro.

Pocos días antes de cumplirse el plazo del 9 de setiembre para el inicio de las reuniones, fijado por el enviado de Naciones Unidas, Murrack Goulding, la ANEP declaró que participaría en las reuniones pero sin "claudicar en sus posiciones y convicciones, sino (para) utilizar el Foro para hacer que la constitucionalidad y toda la forma jurídica del país sea respetada".³⁶

En la "Declaración de Propósitos" emanada de la primera reunión del Foro, las partes expresaron a la comunidad salvadoreña su compromiso en favor de la reunificación del país, procurando un desarrollo económico libre, justo y armónico. Pero establecieron también los términos dentro de los cuales debería desarrollarse la negociación: definiendo, en primer lugar, fases para afrontar la problemática económica y social del país en sus expresiones estructurales y en sus aspectos más inmediatos. En segundo lugar garantizando el compromiso de las partes para ventilar sus intereses particulares y sus visiones específicas sobre la realidad nacional en el marco

...del respeto a la legalidad democrática, con apego a los principios legítimos que ella reconoce, como son los de la libertad, justicia, seguridad, propiedad y evolución pacífica; reconociendo, al mismo tiempo que dicha legalidad, lejos de ser un impedimento para las transformaciones institucionales y legales que el consenso aconseje, es la vía idónea para hacer avanzar al país...

El Foro inició sus reuniones reconociendo expresamente que las partes que lo integran poseen opiniones y propuestas diversas sobre la situación del país, pero establece claramente que los objetivos comunes de crecimiento y equidad social al

36. FUNDE. *Avances del Foro de Concertación Económico Social*. No.1. Setiembre de 1992.

que aspiran pueden avanzarse sobre la base de decisiones y acuerdos concertados. El diálogo, y no el enfrentamiento, es percibido como instrumento de cambio social.

Interesa anotar que el momento particular por el que atraviesa El Salvador luego de la firma de los Acuerdos de Paz, es proclive al cambio en el tanto en que la situación anterior es definida como un momento superado por todas las partes. Además, en el tanto en que se pactan mecanismos para la ejecución de los acuerdos que pusieron fin al conflicto armado, se está en un período de transición que apunta hacia un futuro en el que los conflictos sociales pueden dirimirse por medios a la vez legales y legítimos. El tránsito es desde una sociedad fracturada a una sociedad de concertación. Naturalmente, el grado en que las aspiraciones particulares de los sectores involucrados incide en el logro de los consensos debe colocarse en un continuum cuyo extremo negativo es el juego suma cero y el extremo positivo la satisfacción de los intereses de todos los sectores sociales. Una política consensual procuraría mantener grados de satisfacción de intereses particulares que provoquen en todas las partes la sensación de que es posible alcanzar el extremo positivo del continuum.

Por ello la situación en los primeros meses de trabajo del Foro establece la posibilidad de que todos los sectores, pero particularmente los representantes laborales, presentaran sus expectativas máximas, hacia las cuales una voluntad colectiva de concertación debería dirigirse. Para mediados de diciembre de 1992, los participantes del Foro presentaron una agenda de trabajo dividida en dos áreas, la económica y la social, y que incluía en cada una de ellas prácticamente todas las dimensiones de la política económica y social del Estado y para ello acordó constituirse en dos subcomisiones, una por cada área que empezarían sus deliberaciones con el tema de la reactivación económica y el tema de la política laboral.

Este primer avance ocurrió en medio de un fuerte debate sobre las libertades sindicales existentes en el país, atizado por las amenazas de sectores del Gobierno de los Estados Unidos, por excluir a El Salvador de los beneficios del Sistema Genera-

lizado de Preferencias (SGP). La magnitud del enfrentamiento entre trabajadores, empresarios y Estado en torno a este asunto, prácticamente evitó cualquier avance en las negociaciones del Foro, exigiendo un nuevo acuerdo de punto de partida para el desarrollo de las conversaciones, que asumió la forma del Documento de Principios y Compromisos, suscrito por los representantes del Foro el 17 de febrero de 1993.

Tal documento es una declaración consensuada no solamente de los términos dentro de los cuales las partes estarán dispuestas a negociar aspectos de carácter económico-social sino que constituye una reflexión general en torno a las implicaciones de la vida en democracia. En el marco de una retórica cargada de apelaciones al consenso, la armonía y la justicia social, el documento emanado del Foro señala las expectativas básicas de los sectores laboral y empresarial. Dirigido a la satisfacción de los problemas de los empleados, el documento establece la necesidad de:

...buscar mecanismos de solución a las causas inmediatas que generan inestabilidad económica y social en nuestro país, lo que requiere la desaceleración del proceso inflacionario y la disminución de su impacto sobre la población.

Naturalmente una acción tal sólo puede darse por la vía de intervención del Estado en dos órdenes: el control de precios (claramente contrario a las políticas liberalizadoras de la Administración Cristiani) y las políticas de redistribución del ingreso o de los costos de la estabilización y el ajuste entre los distintos sectores de la población. Ambas órdenes contravienen el principio de teoría neoliberal según el cual el único y legítimo regulador de la actividad económica es el mercado.

Para la tranquilidad de la comunidad empresarial, el documento señala que:

...el respeto al Estado de Derecho es condición indispensable para la reactivación económica, el fomento de las inversiones, el incremento de la productividad, el ejercicio de los

derechos de los empresarios, de los trabajadores y la paz laboral.

Sobre la base de los anteriores fundamentos, a las que se adicionó uno de respeto a los derechos sindicales y de organización de los patronos, que claramente se dirigía a las demandas del sector laboral, el documento formula una serie de compromisos que se insertan suavemente en la tónica general del planteamiento económico del gobierno, en particular la idea de que el desarrollo de las actividades productivas antecede a la ampliación de políticas de bienestar. Muy ilustrativo es el compromiso 4 que señala:

Las relaciones obrero-empresariales deben además ser facilitadoras del desarrollo de la producción y la productividad de las empresas, para efectos de que *la eficiencia permita la creación de la riqueza y su distribución equitativa en la sociedad*, que bajo los esquemas de discordia e ineficiencia actuales se desperdicia en detrimento de toda la nación. En este sentido las partes tomarán medidas para promover y fortalecer el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa.

Notablemente, se advierte la urgencia de un clima de concertación y armonía entre empresarios y trabajadores como requisito para el desarrollo de la producción que luego derramará sus beneficios al conjunto de la población. Como algo hacía falta, entonces se coloca sin planteamiento previo alguno el fortalecimiento de las iniciativas de micro y pequeña producción.

La parte de compromisos del documento, establece el énfasis que en adelante las reuniones del Foro asignarían a la cuestión de la política laboral, en buena parte concentrada en dos puntos: la redacción de un nuevo Código de Trabajo y la ratificación de los convenios de la OIT relacionados con libertades sindicales. El Foro podía desarrollar sus actividades colocando la atención en las agendas específicas de las partes, al menos en las expectativas más postergadas (léase política

laboral), podía dedicarse a discutir programas de crecimiento económico o compensación social, ambos de corto plazo, o bien podría ocuparse del diseño de una estrategia nacional y consensual de desarrollo económico.³⁷ En la filosofía de los Acuerdos de Paz, la negociación de la "estrategia" de desarrollo no parecía indispensable para el establecimiento de un espacio de concertación económica social y la continuidad de la política económica³⁸ (un argumento central en las demandas de algunos sectores políticos y empresariales alrededor de la concertación³⁹) vendría más bien por el lado del respaldo ciudadano a la fórmula de continuidad en las elecciones presidenciales de 1994.

AJUSTE ECONÓMICO Y GOBERNABILIDAD SOCIAL

Nuestra hipótesis en torno a la gobernabilidad social y las políticas de transformación económica y productiva se basa en el supuesto de que los resultados observados con la aplicación de políticas de ajuste conllevan efectos sociales que favorecen u obstaculizan la gobernabilidad de una sociedad. La evolución de los indicadores macroeconómicos permite observar tendencias en la definición de prioridades por parte del gobierno, aunque en términos generales se requiere otro tipo de análisis para sentar responsabilidad en otros ámbitos, referidos a la política social y el combate a la pobreza. En adelante, y reteniendo que el límite de este análisis lo ubica en el marco de lo

37. Cfr. Segovia (s.f., pp.53-54).

38. Héctor Dada (1992) reflexionando sobre la ausencia de negociación en el plano económico lo pone de esta manera: "...tenemos una democracia profundamente escamoteada, porque al escrutinio democrático se le sustrae la decisión sobre los problemas fundamentales de la economía nacional."

39. Ibidem.

que denominamos políticas de reestructuración productiva, examinaremos, en primer lugar algunos resultados macroeconómicos del ajuste que afectan la producción y en segundo lugar, analizaremos la presencia o ausencia de espacios de negociación entre el Estado y los sectores productivos.

Los resultados de las políticas económicas apuntan, en lo general, a un estímulo de las actividades productivas que se expresa en el crecimiento del Producto Interno Bruto. Como se observa en el cuadro 5 la evolución del producto en los años del gobierno de Cristiani, muestra tasas de crecimiento anual bastante superiores a las del período 85-89. Incluso los datos observados superaron las expectativas del plan de desarrollo económico y social y, en el último año estuvieron levemente arriba de las proyecciones derivadas del plan de reconstrucción nacional.

Cuadro 5

**EL SALVADOR: TASAS DE CRECIMIENTO
ANUAL DEL PIB
-1985-1994-**

Año	Meta PDES 1989-94	Meta con PRN	Logrado
1985			2.0
1986			0.6
1987			2.7
1988			1.6
1989			1.1
1990	2.1		3.4
1991	3.0		3.5
1992	3.5	4.7	4.8
1993	4.5	5.5	
1994	5.0	6.0	

Fuentes: Ministerio de Planificación y Banco Central de Reserva

El crecimiento de los sectores más importantes, agropecuario e industrial, ha sido significativo aunque irregular en el primer caso, debido a una caída de la producción en 1991 (Cfr. cuadro 6). Pero el hecho de que los rubros más dinámicos sean al mismo tiempo los de menor aporte a la generación del producto, provoca que en términos generales la estructura del mismo no se haya modificado en los últimos seis años. Las variaciones en general, según se observa en el cuadro 7 y con la excepción de la administración pública que disminuye, no alcanzan el punto porcentual.

Por otra parte, el crecimiento de la producción no parece estar asociado a una ampliación de la oferta crediticia al sector privado, pues como se observa en el cuadro 8 la oferta crediticia en relación al PIB se ha reducido notoriamente entre 1985 y 1992. En 1985, el crédito total del sector bancario consolidado representaba el 53% del PIB. Cuatro años más tarde, al iniciarse el Gobierno de Cristiani esta relación había caído a poco menos del 38%, continuando el descenso hasta alcanzar poco menos del 33% del PIB en 1991.

También se observa que los datos de 1992 indican un repunte de la oferta crediticia que la colocó en el equivalente de un 36% del PIB, fenómeno claramente asociado a un aumento considerable del crédito al sector privado que pasó del 18% del PIB en 1991 a casi el 23% al año siguiente. En términos generales esta evolución si bien restrictiva a lo largo del período tiende a modificar sustancialmente el destino de los recursos crediticios. Del total del crédito asignado en 1985 casi el 45% estaba dirigido al sector público. Al iniciarse el mandato de ARENA la proporción de crédito destinado al gobierno había caído a poco más del 43%, recuperando los niveles de mediados de la década para los años 90 y 91. Pero en 1992 ya se observa lo que será posiblemente una constante en los años venideros, que consiste en una mayor disminución de la disposición de crédito para el sector público. En ese año esta proporción cayó a 38% siendo el porcentaje más bajo observado a lo largo de la serie.

Cuadro 6

**EL SALVADOR: VARIACIONES RELATIVAS ANUALES
DEL PIB POR SECTORES DE ACTIVIDAD.
PRECIOS CONSTANTES DE 1962
-Porcentajes**

	1987	1988	1989	1990	1991	1992 ^a
Agropecuario	2.1	-1.0	0.5	7.4	-0.1	7.3
Minería	12.8	6.8	4.3	-8.2	11.1	12.0
Industria	3.0	3.0	2.5	3.0	4.9	6.0
Construcción	11.5	7.9	3.6	-12.8	10.1	9.6
Electricidad, agua y s. sanitarios	2.0	1.8	0.8	5.6	7.2	6.6
Transporte	1.8	2.0	1.2	6.3	7.0	5.4
Comercio	1.4	0.4	3.4	3.1	4.2	4.2
Financiero	2.4	2.0	-9.5	2.0	4.1	5.2
Propiedad de Viviendas	2.6	2.8	2.4	2.5	2.7	3.5
Adm. Pública	4.0	3.4	-1.1	1.6	3.1	-1.6
S. Personales	1.5	1.4	1.5	1.8	3.8	3.8
PIB	2.7	1.6	1.1	3.4	3.5	4.8

a. Cifras provisionales

Fuente: Banco Central de Reserva.

Cuadro 7

**EL SALVADOR: ESTRUCTURA DEL PIB
PRECIOS CONSTANTES DE 1962
-Porcentajes-**

	1987	1988	1989	1990	1991	1992 ^a
Agropecuario	23.75	23.15	23.01	23.91	23.08	23.64
Industria	17.59	17.83	18.08	18.01	18.25	18.46
Comercio	16.09	15.91	16.27	16.23	16.33	16.25
Adm. Pública	14.46	14.71	14.41	14.15	14.09	13.23
S. Personales	6.62	6.60	6.63	6.53	6.55	6.49
Resto	21.49	21.80	21.60	21.17	21.70	21.93
PIB	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

a. Cifras provisionales

Fuente: Banco Central de Reserva.

Cuadro 8

**EL SALVADOR: CRÉDITO DEL SECTOR BANCARIO
CONSOLIDADO^a AL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO
-En porcentajes-**

Año	Sector Privado		Sector Público		Total	
	1	2	1	2	1	
1985	29.26	55.2	23.76	44.8	53.03	100.0
1986	25.84	59.1	17.88	40.9	43.72	100.0
1987	23.89	59.0	16.57	41.0	40.46	100.0
1988	22.72	59.4	15.51	40.6	38.24	100.0
1989	21.36	56.9	16.16	43.1	37.52	100.0
1990	18.25	55.2	14.81	44.8	33.07	100.0
1991	18.21	55.2	14.76	44.8	32.97	100.0
1992	22.81	62.0	13.99	38.0	36.80	100.0

a El Sector Bancario Consolidado comprende la banca comercial y el BCR.

1= Crédito/PIB x 100 a precios corrientes

2= Crédito/Crédito total x 100

Fuente: Banco Central de Reserva.

Hasta aquí puede indicarse que la producción, cuyo crecimiento ha sido significativo en los últimos años, ha crecido sobre la base del dinamismo sostenido de las actividades industrial y comercial, que contrasta con el comportamiento irregular del sector agropecuario. Tal dinamismo sin embargo no ha producido todavía cambios importantes en la contribución de los diversos sectores a la generación del PIB, observándose en 1992 cifras muy semejantes a las de 1987 con un continuo predominio de las actividades agrícolas. El incremento de la producción ha ocurrido a pesar de una disminución del crédito disponible como proporción del PIB, disminución que ha afectado particularmente al sector público.

Observando detalladamente la disposición de crédito entre los sectores productivos, según el cuadro 9, tenemos que hay una tendencia persistente hacia la terciarización del uso de los

recursos financieros. En 1991, las cifras indicaban que el 33.2% del total de créditos asignados se repartía en partes iguales entre el sector industrial y agropecuario, mientras que la proporción captada por las actividades comerciales y financieras era de poco más de la mitad. Nótese sin embargo que la equiparación de la participación del crédito agropecuario e industrial a partir de 1991 se produce como resultado de un incremento más pronunciado en el crédito industrial con respecto a los niveles de participación en 1985. En el sector agropecuario la participación aumentó en 1.4% mientras que el sector industrial aumentó su participación en 6.2%.

Cuadro 9

**EL SALVADOR: DESTINO SECTORIAL DEL
CRÉDITO OTORGADO POR LOS BANCOS
COMERCIALES E HIPOTECARIO.
-Porcentajes-**

	AGROPECUARIO		INDUSTRIAL		COMERCIO ¹	
	% PIB	% Total	% PIB	% Total	% PIB	% Total
1985	6.81	15.2	4.66	10.4	25.2	56.3
1986	4.60	12.8	4.37	12.2	20.6	57.6
1987	4.62	16.4	4.47	15.9	14.0	49.9
1988	3.43	11.4	4.59	15.3	16.8	55.9
1989	4.04	12.1	3.61	10.8	21.0	63.0
1990	3.49	13.8	4.29	17.0	14.5	55.9
1991 ^a	2.39	16.6	2.40	16.6	7.6	51.0

1. Incluye operaciones interbancarias.

a. Enero-junio. Los porcentajes con respecto al PIB se calculan sobre la base del crédito del primer semestre dividido por el PIB de todo el año.

Fuente: Banco Central de Reserva.

Este fenómeno de terciarización persistente puede colegirse también de la evolución del comercio exterior. Las cifras del período 1985-1992 muestran que en proporción al producto interno bruto, las exportaciones decrecieron pues pasaron de representar el 12% en 1985 al 9% en 1992 (Cfr. Gráfico 1). En contraste las importaciones aumentaron de forma vertiginosa al pasar del 16.8% en 1985 al 26% en 1992. Como resultado de ese desbalance entre ventas y compras, el déficit comercial pasó de poco menos del 5% en 1985 a casi el 17% en 1992.⁴⁰ Dentro de este entorno de contracción real de las exportaciones se produjo una profunda modificación de la estructura de la oferta del país al exterior, manifiesta en la relación de exportaciones tradicionales y no tradicionales: en 1985 las últimas representaban el 24.4% del total de exportaciones y para 1992 esa proporción ya alcanzaba el 63.2%.⁴¹

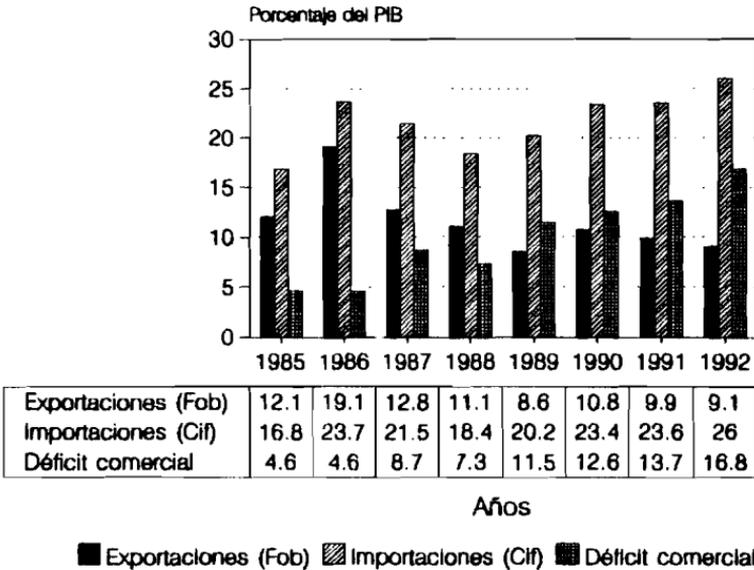
Sintetizando puede afirmarse que hasta 1992 las políticas de ajuste no habían provocado transformaciones significativas en la composición sectorial de la producción salvadoreña, dominada por el sector agrícola—en él de particular importancia la actividad cafetalera—y no habían logrado imprimir un renovado dinamismo a la oferta exportable. No obstante si se observan cambios de orientación en cuanto al destino del crédito y la estructura de las exportaciones, en el primer caso aumentando más rápidamente el crédito destinado a las actividades industriales que, sin embargo, no parece disminuir sensiblemente la reorientación preferente hacia las actividades comerciales y financieras y en el segundo, restando impor-

40. Aunque para 1992 el desbalance comercial prácticamente duplica las exportaciones, su efecto se ve ciertamente disminuido por la afluencia masiva de remesas familiares. Datos de CENITEC indican que las remesas familiares pasaron de representar el 14.7% del valor de las exportaciones totales en 1985 a un 72.5% en 1991 (Orellana, 1992:8) y un 113.8% en 1992, según datos de FUSADES (1994).

41. Esta evolución se corresponde con una disminución de la oferta crediticia destinada a las exportaciones tradicionales que pasó de un 5.5% del PIB en 1985 a un 2.9% en 1990.

Gráfico 1

**EL SALVADOR: EVOLUCIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR
-1985-1992-**



Fuente: Banco Central de Reserva y MIPLAN.

tancia en el valor total de las exportaciones a las de origen tradicional.

1. La respuesta de los productores

La inversión de capital es, sin lugar a dudas, uno de los indicadores más relevantes a la hora de examinar la confianza del sector empresarial con las políticas económicas y el ambiente sociopolítico de un país. En el caso salvadoreño las evidencias de aumento de la confianza empresarial sobre el desempeño de la economía no pueden disociarse de la presencia todavía cercana en la historia de situaciones desestimulantes. El hecho de que las medidas de ajuste estructural se hayan iniciado de

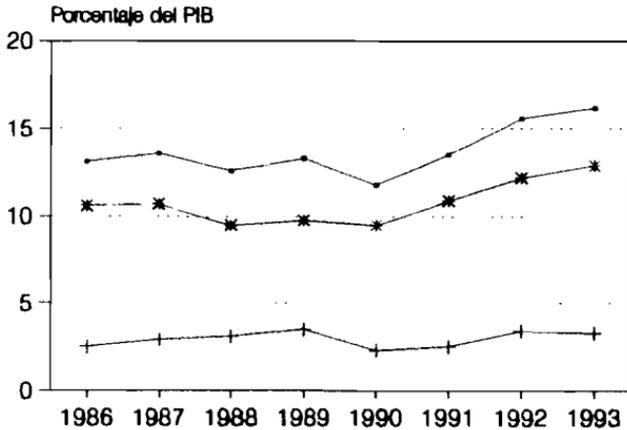
forma sistemática solamente a partir de 1989 y la persistencia hasta comienzos de 1992 del enfrentamiento político militar, hace difícil la identificación de tendencias de cambio en el comportamiento de los indicadores de inversión. Puede decirse, no obstante lo anterior, que las medidas de ajuste y el desarrollo del proceso de negociación para la superación pacífica del enfrentamiento armado, establecieron las coordenadas dentro de las cuales operó el cálculo empresarial. En otras palabras si bien el período es corto y complejo, lo suficiente como para no poder observar con claridad tendencias fuertes, partimos del supuesto de que la respuesta de los sectores productivos se anticipa respecto de los acontecimientos políticos del futuro.

Según los datos del gráfico 2, entre 1985 y 1993 la inversión total pasó del 12% al 16.2% del PIB, evolución que muestra tendencias irregulares marcadas por dos fases de aumento: la primera en el período 1985 a 1987 al pasar de 12.1 a 13.6% del PIB y, la segunda entre 1990 y 1993. Nótese que el único momento en que hay caída simultánea de la inversión pública y privada es en 1990. La recuperación de la inversión total en 1993 es el resultado de la nivelación de la inversión pública en el porcentaje de 1985 y del pronunciado aumento de la inversión privada que entre 1990 y 1993 creció casi un 36%, al pasar de 9.5% a 12.9% del PIB. Esta recuperación de los niveles de inversión privada, respuesta a las expectativas de paz y a la confianza empresarial en la conducción macroeconómica del Gobierno de ARENA, fue menor en proporciones cercanas al 2% del PIB, a las expectativas anuales del Programa de Desarrollo Económico y Social. Esto indica que el Gobierno anticipaba una respuesta más dinámica del sector productivo a sus esfuerzos de saneamiento económico y concertación política.

Conviene destacar finalmente, que la recuperación de la inversión pública al finalizar el período, ocurrió después de alcanzar en 1991 los niveles más bajos de la serie. A nuestro juicio la caída de la inversión pública en los primeros años del gobierno de ARENA, más aguda de la estimada por el Programa de Desarrollo económico social en 1990 y 1991, es indicativa de las políticas de severo control del gasto público enmarcadas en

Gráfico 2

**EL SALVADOR: EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN
COMO PORCENTAJE DEL PIB**
-Colones corrientes-



Inversión Interna	13.1	13.6	12.6	13.3	11.8	13.5	15.6	16.2
Inversión pública	2.5	2.9	3.1	3.5	2.3	2.5	3.4	3.3
Inversión privada	10.6	10.7	9.5	9.8	9.5	10.9	12.2	12.9

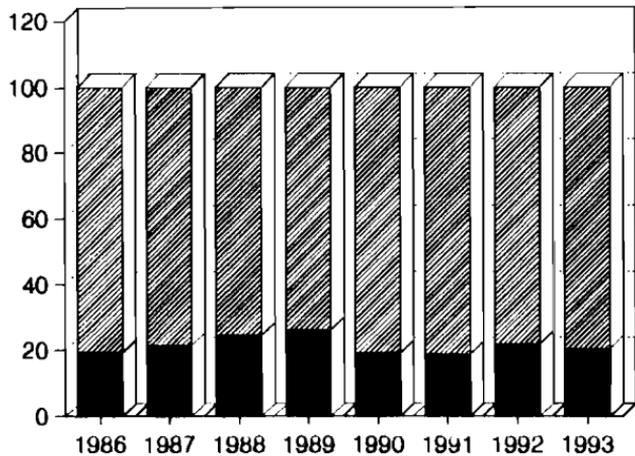
— Inversión Interna + Inversión pública * Inversión privada

Fuente: Datos del Consejo Monetario Centroamericano.

el paquete de ajuste. Pero también debe señalarse que el aumento de la inversión pública a partir de 1992 está asociado directamente con las políticas dirigidas a la atención de las zonas particularmente azotadas por el conflicto de acuerdo con las previsiones del Plan de Reconstrucción Nacional. Ello permite observar que el sostenimiento de los acuerdos de paz le ha imprimido dinamismo a la inversión pública después de un fuerte control tecnocrático, pues en 1992 mostró una tasa de crecimiento superior en más del doble al incremento de la inversión privada (46.5% y 22.6% respectivamente). En el gráfico 3 se observa esta tendencia hacia la ampliación de la inversión pública en su contribución porcentual a la inversión total en niveles mayores al 20%. Como quiera que sea, está

Gráfico 3

EL SALVADOR: COMPOSICIÓN DE LA INVERSIÓN
-Porcentajes de la inversión total-



Inversión privada	80.6	78.6	75.4	73.8	80.8	81.2	78.1	79.5
Inversión pública	19.4	21.4	24.6	26.2	19.2	18.8	21.9	20.5

■ Inversión pública ▨ Inversión privada

Fuente: Datos del Consejo Monetario Centroamericano.

bastante claro que la tendencia es a desacelerar la disminución de la inversión pública, debido a requerimientos del sistema político, y no a la promoción de una política de desarrollo alternativa basada en el dinamismo de la inversión pública. Por ello en el futuro cercano es de esperar una tendencia hacia el crecimiento de la inversión pública destinada a establecer las bases materiales de sustentación de un nuevo acuerdo social, en especial en las áreas más conflictivas en el decenio anterior. Una vez construidos estos soportes, puede presumirse que la tendencia disuasiva de la inversión pública vuelva a los parámetros establecidos durante el bienio 90-91.

Ahora bien, si la evolución y composición de la inversión ofrecen pistas sobre las expectativas futuras acerca del desempeño de la economía, así como sobre el compromiso del empre-

sariado y del Estado con la reconstrucción del país, los indicadores de eficiencia de la inversión, basados en relaciones del valor de las inversiones con el producto permiten calificar el grado de desarrollo de los procesos productivos procurando una efectiva y progresiva reconversión. En el primer caso se observa una actitud reactiva, que no por eso deja de ser anticipadora, mientras que en el segundo caso, los aumentos de la eficiencia de la inversión solo pueden responder a un plan consciente y estructurado cuyos efectos no son tan visibles en el corto, como en el mediano y largo plazo.

Para el plano nacional, según el cuadro 10, el índice de incremento de capital respecto del producto⁴² para el período 1987-1992 aumentó respecto al índice del período 1985-1990, lo que indica una disminución general de la eficiencia de la inversión. En la misma dirección se observa caída en el sector industrial y una situación de relativo estancamiento en el sector agrícola. Esto indica que los aumentos de la producción

Cuadro 10

**EL SALVADOR: ÍNDICES DE INCREMENTO
DEL CAPITAL RESPECTO DEL PRODUCTO**

	1985-1990	1987-1992
Nacional	0.127	0.134
Industrial	0.116	0.129
Agrícola	0.020	0.025

42. Los IIC se calculan sobre la base de promedios de seis años "a fin de evitar las fluctuaciones año con año en tasas de utilización de capacidad instalada y los rezagos entre la inversión y el rendimiento resultante" y a diferencia de los tradicionales ICOR no incluyen depreciación al calcularse sobre datos de inversión bruta. Franco y Sojo, 1992:80.

pueden asociarse más a la ampliación del capital invertido, que al uso eficiente de los recursos gracias a la modernización de la tecnología y la redefinición de procesos de trabajo y control de calidad.

Otro indicador sobre el esfuerzo empresarial en procura de la modernización del aparato productivo requerida por las políticas de ajuste es el desempeño de los índices de productividad. Los datos disponibles para el sector industrial (ver cuadro 11) indican que el producto por trabajador ha descendido entre 1985 y 1992 al pasar de 7,000 a 6,400 colones. Es interesante observar que a partir de un mejoramiento significativo del producto por trabajador en 1989, se inicia un fuerte y sostenido descenso. En otras palabras, puede afirmarse que durante los primeros años de aplicación de las políticas de ajuste estructural se ha producido una ampliación de la oferta productiva

Cuadro 11

**EL SALVADOR: PRODUCTO POR TRABAJADOR
DEL SECTOR INDUSTRIAL,
A PRECIOS CONSTANTES
-Colones de 1962-**

Año	Valor Agregado (millones)	Trabajadores cotizantes del ISSS	VA/Trabajador (Colones)
1985	515.4	73313	7030.1
1986	528.3	76604	6896.5
1987	544.1	78359	6944.2
1988	560.5	78942	7100.1
1989	574.4	79038	7267.4
1990	591.6	82765	7148.4
1991	620.4	91073	6812.4
1992	657.6	102714	6402.2

Elaborado con datos del Banco Central de Reserva y del Instituto Salvadoreño del Seguro Social.

basada en un uso más extensivo de la fuerza de trabajo y no en el mejoramiento de procedimientos de producción, o una mayor disposición tecnológica. Estos datos concuerdan con una reciente encuesta de FUSADES entre empresarios industriales de los cuatro tamaños (micro, pequeño, mediano y grande) según la cual en lo que se refiere a incorporación de tecnología el 55% de los entrevistados (92% en micros y 40% grandes) no habían considerado adoptar ninguna medida; el 41.4% (66.7% micros y 35.6% grandes) no había adoptado cambios en la organización y los procesos de trabajo para mantener competitividad y el 36.3% (66.7% micros y 28.9% grandes) no consideraban necesarios cambios en el producto para mantenerse competitivos en el mercado.⁴³

Por lo que se refiere al sector agropecuario, (ver cuadro 12) los índices de productividad de los principales cultivos indican que en el sector cafetalero, principal producto de origen agrícola, la productividad cayó en el año agrícola 90-91, revirtiendo una tendencia de mejoramiento observada desde el inicio de la serie y que solo se interrumpió en el año 88-89. En el caso del maíz que es el segundo producto en importancia del sector agrícola, se observa un fenómeno inverso, es decir una disminución de la eficiencia de la producción debido a la caída de la producción de quintales por manzana a 25 en el año 91-92, después de un período de relativa estabilización iniciado en 1987. El tercer producto en importancia, la caña de azúcar, sí registro un aumento, aunque modesto, en la productividad al pasar de 57.1 toneladas en el año de corta por manzana en el año 84-85 a 59.6 en el año 90-91. En síntesis es interesante destacar que los productos que en 1991 aportaban el 60% del valor bruto de la producción agropecuaria, no mostraban incremento de la productividad, sino por el contrario, disminución en tales índices.

43. FUSADES. "Desafíos de la reconversión industrial" en *Boletín Económico y Social*. Noviembre de 1993. pp.12-14.

Cuadro 12

**EL SALVADOR: PRODUCTIVIDAD DE LOS
PRINCIPALES CULTIVOS
-qq/manzana-**

Año Agrícola	Café (Oro)	Maíz	Frijol	Maicillo	Arroz (Granza)	Algodón (Oro)	Caña de Azúcar*
1984/85	12.8	33.0	12.8	18.4	62.9	12.4	57.1
1985/86	12.4	29.7	9.0	17.6	60.6	10.2	59.4
1986/87	13.2	25.8	12.6	18.7	59.3	12.5	53.0
1987/88	14.2	31.6	6.0	3.2	54.8	10.9	50.3
1988/89	8.1	32.2	12.9	19.1	63.2	11.4	50.4
1989/90	14.5	32.4	10.6	19.0	62.4	9.9	54.2
1990/91	12.8	32.5	12.8	18.9	65.7	13.6	59.6
1991/92		25.0	13.2	20.1	57.3	14.4	

* Tonelada corta por manzana

Fuente: Ministerio de Agricultura y Ganadería.

REESTRUCTURACIÓN Y SECTORES SOCIALES

Hasta aquí se han reseñado los elementos constitutivos y algunos de los principales resultados de la política económica y social de El Salvador vigente durante la Administración Cristiani, además se han recuperado los aspectos más significativos de la única instancia de debate sobre estos aspectos generada directamente por los Acuerdos de Paz. En lo que sigue se ofrece un análisis de los principales focos de tensión entre el gobierno y los sectores productivos.

1. La empresa privada y la apertura

El Plan Económico y Social de la Administración Cristiani fue el resultado de una larga reflexión sobre las exigencias del entorno externo y los errores de la política democristiana desarrollada mayormente en el seno de FUSADES.⁴⁴ En la aplicación inicial del programa el gobierno señaló la existencia de cuatro cursos de acción posibles: a. no hacer reforma económica, b. hacerla muy gradualmente, c. hacerla menos gradual con compensación a los grupos más afectados y d. aplicar medidas de choque. La formulación de las opciones hacía que la tercera apareciera como la fórmula política y económica correcta: los costos serían compensados y los beneficios económicos percibidos en un lapso relativamente corto por la población. En términos generales la comunidad empresarial manifestó su acuerdo con las medidas propuestas, aunque

44. Esto ha sido calificado como el acceso al gobierno del grupo empresarial y técnico organizado alrededor de los programas de ayuda económica de Estados Unidos a El Salvador. Sobre el particular puede consultarse el trabajo de Herman Rosa (1993). Una descripción detallada de los mecanismos institucionales y los usos de la moneda local generada por la cooperación estadounidense esta en Cuenca (1991).

pronto emergieran puntos de discordia relativos al ritmo, que no al contenido, de la aplicación de las reformas.

En términos generales los empresarios estuvieron de acuerdo con el plan económico del gobierno, pero manifestaron su opinión en cuanto al ritmo de aplicación de las reformas y el modo en que consideraran el particular ambiente nacional. En un comunicado público del 14 de agosto de 1989, la Asociación Salvadoreña de Industriales (ASI) reconoció que un programa económico

...basado en criterios de eficiencia y competitividad, representa una herramienta adecuada para lograr los objetivos del tipo de desarrollo que necesita nuestro país. Sin embargo, hay que reconocer que las condiciones de la economía en general son sumamente adversas, producto de anteriores políticas económicas erróneas, y de la violencia y la destrucción causados por el terrorismo.

Advertidos del componente aperturista de las reformas, los industriales, al igual que sus homólogos en los demás países del área se autodefinieron como el sector más afectado por la reforma y solicitaron al Gobierno un conjunto de seis condiciones: 1. *diálogo* directo y bilateral sobre profundidad y gradualidad de las medidas, 2. establecimiento de un proceso de *gradualidad*, 3. *simultaneidad* con las políticas dirigidas a otros sectores, 4. criterios de *selectividad* para actividades sensitivas, 5. *protección mínima* y 6. recursos técnicos y financieros para el desarrollo de la *reconversión industrial*.

La participación en la toma de decisiones, el diseño de un programa de reforma extendido (sobre todo en el aspecto arancelario) y la cooperación del gobierno en procura de la reconversión fueron peticiones hechas de forma que no disminúan el respaldo empresarial a las reformas. Según la Ministra de Planificación, Mirna Liévano, la actitud de la comunidad empresarial ante un proyecto económico que se origina en sus

aspiraciones, pero cuyo diseño no fue producto de negociación con los diversos sectores, ha sido de "resignación".⁴⁵

Llama la atención que, en vista del acuerdo empresarial con las políticas de ajuste en sus objetivos terminales, la oposición de los diversos sectores a las mismas ha sido muy particular, a menudo mesurada y generalmente específica en cuanto a las demandas. Dos aspectos de esta conducta interesa resaltar: el primero se refiere a una conciencia de responsabilidad genética. Esto significa que los empresarios perciben el gobierno de ARENA como su gobierno y en ese punto se sienten obligados a contener sus protestas y dosificar sus demandas. Ricardo Huezco de la ASI, comentó que pese a la ausencia de respuesta del gobierno ante las demandas industriales por "transparencia en la desarancelización, por gradualidad y trato justo, no hubo nada", pero reconoció también que la protesta industrial no había sido mayor porque el de ARENA es "nuestro gobierno y no puede fallar".⁴⁶

El segundo aspecto de la buena conducta de los empresarios salvadoreños ante las políticas económicas que más los afectan se refiere al efecto analgésico de medidas compensatorias aplicadas por el gobierno. En este sentido hay que reconocer que la percepción de los distintos grupos empresariales en torno a la gradualidad de las reformas y la receptividad del gobierno ante sus expectativas no es homogénea. Si lo es en cuanto a la necesidad de políticas de ajuste, en particular control de gasto público y privatización.⁴⁷ Aunque los empresarios en términos

45. Entrevista con la Ministra de Planificación, Mirna Liévano de Márquez. MIPLAN, San Salvador, 5 de julio de 1993.

46. Entrevista personal. ASI, San Salvador, 6 de julio de 1993.

47. El balance de FUSADES es útil para comprender las expectativas de algunos sectores empresariales sobre el avance del proceso de privatización. Según FUSADES (1992:11) "La privatización en El Salvador es una experiencia reciente. Por un lado el Banco Central de Reserva (BCR) es el encargado de coordinar y dirigir la privatización del sistema financiero, habiendo logrado privatizar con buenos resultados tres bancos comerciales hasta la fecha. Por otro lado, se creó una Comisión Nacional de Privatización para coordinar y desa-

generales no pudieron negociar los lineamientos básicos de la política económica, si encontraron espacio para presentar sus demandas en relación a temas específicos en particular con el Ministerio de Economía. Pero mientras la ASI se quejaba de que el Ministerio de Economía "oía pero no escuchaba", otros dirigentes ligados a la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador, argüían que la ausencia de protesta era el resultado de la presencia de concesiones. Según Francisco de Castro, no ha existido mucha oposición a las reformas porque

...no hubo quiebras masivas. Porque las ramas de calzado y textiles han tenido trato preferencial, lo mismo que ha ocurrido con las actividades lechera y cafetalera.⁴⁸

Las demandas empresariales en torno a la compensación por los efectos de la apertura tienen tres componentes básicos, iguales a los que en otros países del área se han exigido.⁴⁹ Se trata de preferencias para las ramas más sensibles y gradualidad en términos generales; ampliación de la reforma del Estado y disminución y mejoramiento del costo de los servicios públicos y reconversión productiva.⁵⁰ La realización de las expectativas empresariales es desigual, porque se atienden las peticiones de gradualismo y selectividad en la apertura, se avanza bastante en el proceso de privatización⁵¹ y se ha mantenido control

rollar procesos de privatización en otros sectores, pero ésta dejó de operar por órdenes superiores, a pesar que ya existía un marco legal que facilita enormemente su funcionamiento. Desde entonces, el proceso de privatización ha estado bajo la iniciativa y dirección de cada uno de los ministerios, siendo muy pocos los avances registrados hasta ahora."

48. Entrevista personal. CCIES, San Salvador. 6 de julio de 1993.

49. Sobre el caso de Costa Rica cfr. Franco y Sojo (1992).

50. Ver al respecto un artículo del Director Ejecutivo de la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) Juan Héctor Vidal (1993:16).

51. El Salvador logró en poco tiempo la privatización y reprivatización de un conjunto significativo de actividades. Las medidas sin embargo no han sido del completo agrado de la comunidad empresarial que ha demandado más celeridad y

relativo sobre el déficit fiscal, pero no ha ocurrido lo mismo en relación con las tarifas de los servicios públicos y el estímulo estatal al proceso de reconversión productiva.

La relativa pasividad del empresariado salvadoreño ante la política económica de ARENA tiene una explicación adicional: la finalización de la guerra que se atribuye como logro político al grupo gobernante es condición indispensable para cualquier programa de estabilización y reactivación económica, tanto de nivel macro como en el plano de las empresas particulares.

Aunque para los empresarios no parece haber más escape que la jungla de la competencia, el Estado ha desarrollado medios para hacer el viaje, no seguro, pero sí más placentero. El paquete de ajuste incluye incentivos fiscales, que asumen la forma de devolución de impuestos pagados, o bien la exoneración de los impuestos directos cuyo propósito fundamental es compensar a los exportadores por los efectos del sesgo antiexportador derivado de los esquemas proteccionistas del modelo sustitutivo. En marzo de 1990⁵² el gobierno de Cristiani aprobó la Ley de Reactivación de las Exportaciones, que derogaba el paquete de incentivos a la exportación promulgado en 1986.⁵³ Esta ley incluye beneficios para tres categorías de empresas nacionales o extranjeras: las que exportan bienes y servicios (exceptuando café, azúcar y algodón), las que exportan el 100% de su producción o que se dedican a la comercialización al exterior y las que exportan productos tradicionales cuyo proceso agrega un mínimo de 30% de valor.

amplitud en el proceso.

52. Para un análisis de los programas de promoción de exportaciones no tradicionales en la década de los ochenta, véase Segovia y Pleitez (1990).

53. La información siguiente sobre los incentivos a las exportaciones ha sido tomada de un trabajo más amplio de Carlos Orellana (1993), que cubre el período 1986-1992 y que fue elaborado como informe de consultoría para el Programa FLACSO-Costa Rica en el marco del proyecto "Política comercial e ingreso neto de divisas en Centroamérica".

Los incentivos fiscales incluyen la devolución del 8% (6% a partir de 1992) del valor FOB exportado, beneficio que se otorga también a las empresas incluidas dentro del régimen de admisión temporal. Exención total del impuesto sobre el valor agregado (IVA) para las exportaciones y de cualquier otro impuesto indirecto así como del impuesto al patrimonio. Por su parte las empresas acogidas a los beneficios de la Ley de Régimen de Zonas Francas y Recintos Fiscales de 1990, gozan de exención indefinida de aranceles de importación de bienes de capital e insumos así como de combustibles y lubricantes no producidos en el país por un período de 10 años (prorrogable), exención total del impuesto sobre la renta por períodos de 15 o 10 años (prorrogables por 10 años más), exención indefinida o por 10 años del impuesto al patrimonio.

Otro tipo de incentivos se refieren al uso de cuentas especiales en moneda extranjera que autorizaban el libre intercambio de divisas entre exportadores a mercados extrarregionales e importadores de productos no esenciales. También existe el Bono por Pronto Reintegro de Divisas (BPRD) que consiste en certificados negociables en colones que se otorgan a exportadores a terceros mercados que entregan sus divisas al BCR en un plazo máximo de 180 días después realizada la exportación.

Aunque no disponemos de información para ponderar el efecto de estos incentivos sobre la disminución de ingresos tributarios o el aumento de gastos corrientes, es claro que tales medidas conllevan efectos negativos en el equilibrio fiscal que los Estados están dispuestos a tolerar a corto plazo, en espera de resultados positivos en la evolución de la producción y la oferta exportable de las actividades sujetas al beneficio.

2. La cuestión de la pequeña producción

En el marco del proceso de ajuste estructural, el desarrollo de un esquema armónico de producción creciente con redistribución de beneficios está íntimamente asociado al fortaleci-

miento de la microempresa, cuyo fundamento ideológico se expresa en una repetida sentencia: "no hay que regalar pescado sino enseñar a pescar". Curiosamente, sin embargo, las políticas de fortalecimiento de la micro y pequeña empresa aparecen siempre asociadas a programas de política social, más o menos diferenciados de la política económica. La microempresa es vista como una solución a corto plazo para la disminución de la presión sobre el empleo, antes que como parte integral de una estrategia de crecimiento de la producción. Una de las evidencias más significativas del cortoplazismo que domina la política de apoyo a la micro y pequeña empresa se refiere al marcado sesgo financiero de las políticas, que pese a la retórica oficial, básicamente no facilitan el desarrollo tecnológico y productivo sobre la base de programas de asistencia técnica. Aún así es también claro que la mayor parte de los micro y pequeños empresarios consideran problemático el acceso al crédito.

En El Salvador, la cuestión de la pequeña producción adquiere particular relevancia pues más de la mitad de la población ocupada se ubica en unidades productivas micro y pequeñas. La Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 1991-1992 señalaba que el 49.9% de la población se ocupaba en unidades microempresariales y el 8.2% en unidades pequeñas. Según la misma encuesta las actividades que tenían una mayor proporción de empleados ubicados en micro y pequeñas empresas eran comercio (84.5%), construcción (62.9%), agricultura, caza y pesca (60.8%) e industria (59.9%). Las actividades con menor participación de empleo en micro y pequeña empresa eran electricidad, gas y agua (6.8%), establecimientos financieros (14.8%) y servicios (29.3%).⁵⁴

En lo que se refiere a la atención del Estado a la micro y pequeña producción, el Programa de Desarrollo Económico Social (1989-1994) establecía la necesidad de ampliación de políticas de asistencia al sector en el marco de programa de

54. Datos tomados de FUSADES. "Microempresas en un mercado competitivo" en *Boletín Económico y Social*. No. 95, octubre 1993.

estabilización a corto plazo y de las políticas de ajuste a mediano plazo. En el corto plazo, el Programa de Emergencia Social incluía un componente denominado Programa Especial de Emergencia Urbana dentro del cual se establecía la necesidad de ampliar el crédito a las microempresas destinado a "crear actividades generadoras de ingreso en las comunidades" (MIPLAN, 1991:6) por medio de la organización de bancos comunales. En el mediano plazo, las disposiciones de apoyo gubernamental al desarrollo de la micro y pequeña producción se concentraban en el establecimiento de un entorno macroeconómico saludable, y en la apertura de "opciones" para los productores agrícolas del sector reformado a fin de facilitarles la obtención de títulos de propiedad individual y el acceso a la tierra por medio del Banco de Tierras. Finalmente el Plan de Reconstrucción Nacional establecía la necesidad de crear facilidades de crédito para inversión y compra de materiales, equipo e insumos⁵⁵, especialmente dirigidos a los sectores más afectados por el conflicto y para facilitar el establecimiento de pequeñas empresas. Tal esfuerzo debería acompañarse de un programa paralelo de asistencia técnica (MIPLAN, 1991:17).

Según se observa en el cuadro 13, el 82.9% de los recursos requeridos por el Programa Nacional de Reconstrucción estaban distribuidos en tres grandes actividades: instituciones democráticas, necesidades para sectores sociales y capital humano, uno de cuyos componentes se refiere a entrenamiento productivo (que consideramos de importancia central para el desarrollo de la micro y pequeña producción) e infraestructura. El resto se distribuye en un 16% para sectores productivos y apenas el 1% para atención de problemas ecológicos.

El rubro sectores productivos, es el que contiene la mayor parte del financiamiento orientado a la producción en pequeña

55. Hasta 1990 la situación del crédito a la micro y pequeña empresa no mostraba avances significativos en relación a un lustro atrás. Según datos citados por Fuentes y Cuéllar (1993) en 1985 la fracción de crédito destinado a micro y pequeña empresa sumaba el 15.0% proporción que en 1990 alcanzaba el 15.4%.

Cuadro 13

**EL SALVADOR: COMPONENTES DE INVERSIÓN
(1993-1996)**

**-Necesidades revisadas 1993. Millones de dólares
y porcentajes-**

RUBROS	NECESIDADES	%1	%2
I. PRN	1829.9	100.0	
A. Instituciones Democráticas	534.3	29.2	
B. Necesidades para sectores sociales y capital humano	452.3	24.7	100.0
Entrenamiento productivo	39.6	2.2	8.8
C. Infraestructura	530.1	29.0	
D. Sectores Productivos	295.0	16.1	100.0
Financiamiento para la adquisición de tierras	142.5	7.8	48.3
Crédito para la pequeña y microempresa agrícolas	98.7	5.4	3.5
Crédito a bancos comunales en municipios PRN	8.0	0.4	2.7
Asistencia técnica para desarrollo agrícola, forestal y pesca y paquete agrícola para desmovilizados	13.4	0.7	4.5
E. Medio Ambiente	17.5	1.0	
II. No. PRN	372.2	100.0	
Insaforp	1.6	0.4	
III. Total I+II	2201.4		

%1= Razón de necesidades con respecto al total requerido para el PRN.

%2= Razón de necesidades respecto del rubro en particular.

Fuente: MIPLAN, 1993b.

escala, dentro del cual tienen notable participación el financiamiento para la compra de tierras (48% del total para sectores productivos) y el crédito agrícola (33%). Cabe destacar, en apoyo a la observación sobre el sesgo financiero en la política de atención a la pequeña producción que solamente el 4.5% de los recursos requeridos en el rubro "sectores productivos" equivalentes al 0,7% del total de necesidades de financiamiento identificadas en el PRN está asociado a asistencia técnica expresamente dirigida a pequeños productores.

De lo anterior se deduce que, aún en el marco de las políticas de corto plazo, dirigidos al fortalecimiento del clima de pacificación y a la relativa satisfacción de las necesidades de sectores anteriormente marginados por las políticas públicas o el conflicto militar, es bastante claro que la generación de empleo e ingresos por la vía del fomento de la pequeña producción es todavía una política embrionaria y no constituye, claramente, parte integral y activa del modelo de crecimiento económico.

A la par de un proceso de atención limitada del Estado a las necesidades de financiamiento de la micro y pequeña empresa, estos sectores se han visto afectados por la aplicación de medidas económicas liberalizadoras y aperturistas: las escasas operaciones crediticias son financiadas con tasas de interés no subsidiadas y el peso sobre sus economías de la dura competencia derivada de la importación de bienes terminados (especialmente calzados y textiles.⁵⁶).

En términos generales, los pequeños productores reclaman una mayor cuota de participación en la definición general de las políticas productivas⁵⁷, tanto en el agro como en las activi-

56. Entrevista a Julia Evelin Martínez de la Asociación de Medianos y Pequeños Empresarios Salvadoreños (AMPES). 7 de julio de 1993.

57. Para AMPES (entrevista citada) su único espacio de negociación se realiza por medio del Foro de Concertación Económico Social. Pero reconoce que sus prioridades no eran mayoritarias en el seno de esa entidad pues "lo laboral se iba a imponer". Esto demuestra que en un proceso de negociación abierto, y en una sociedad que busca la satisfacción de expec-

dades de comercio y manufacturas. Además reclaman la ausencia de políticas específicas de asistencia técnica que acompañen y den seguimiento al uso de los recursos financieros asignados.⁵⁸ En el campo del crédito, junto al mejoramiento de los trámites administrativos y el desarrollo de políticas de crédito diseñadas y administradas específicamente para la atención de las micro y pequeñas empresas (Dalmau, 1992:85).

Pese a la limitada asistencia estatal, conviene recordar que en el campo de las Organizaciones No Gubernamentales si se ha producido una política de atención a los requerimientos de financiamiento y asistencia técnica a las pequeñas empresas, que según FUSADES, es el resultado de la "combinación de capacitación y financiamiento, seguido de un asesoramiento continuo y visitas periódicas a los lugares de trabajo de los usuarios para asegurar el buen uso del crédito" (FUSADES, 1993:3) Este mejor desempeño relativo de las ONG dedicadas al financiamiento de la microempresa tiene su correlato en el desencanto de los productores con el componente de apoyo a la microempresa del Plan de Reconstrucción Nacional⁵⁹ en particular y con la ausencia de acción pública ante ciertas demandas sociales de manera general.⁶⁰

tativas postergadas largamente, las prioridades se fijan conforme patrones de fuerza política que no siempre atienden necesidades de largo plazo. Lo más relevante sin embargo es que en la negociación de aspectos económicos y sociales en la situación salvadoreña el centro ha estado colocado en el *establecimiento de reglas de juego* y no en la formulación de estrategias de desarrollo económico y social. Una formulación general de la posición de AMPES ante el Foro de Concertación Económico y Social, así como la exposición de sus demandas sectoriales y generales se encuentra en AMPES (1992).

58. Entrevistas con Julia Evelin Martínez de AMPES (citada) y con Ismael Merlos, presidente de FUNDE y miembro del Foro de Concertación Económico Social, 7 de julio de 1993.

59. Julia Evelin Martínez, AMPES.

60. Hablando de los intermediarios financieros no oficiales (IF-NOS) Fuentes y Cuéllar (1993) consideran que "...se desarrollan en los espacios que el Estado no cubre o ha abandonado

Apenas enmudecida una severa crisis político militar, en El Salvador se han creado condiciones para el establecimiento de fórmulas de concertación democrática indispensables para el fortalecimiento de la gobernabilidad social tal y como aquí la hemos entendido.

En primer lugar se observa la separación tajante entre el centro del conflicto político militar y la conducción de la política económica del Estado. En segundo lugar es notable la diversidad y ampliación de programas de compensación y en tercer lugar existe una política de diálogo social. Pero, en cuarto lugar, persisten fisuras en el régimen político que amenazan la constitución misma de un orden institucional duradero.

El primer indicio de superación de la situación de ingobernabilidad radical en la que se encontraba el país provino del ordenamiento de las finanzas públicas iniciado en 1989 por la Administración Cristiani. Si bien es cierto la crisis político militar encontraba fundamento en la naturaleza misma del sistema económico, la inestabilidad producto de la ausencia de un programa económico estructurado contribuía a atizar el conflicto militar. Las medidas adoptadas por el gobierno de ARENA fueron sumamente severas pero lograron un efecto de estabilización de indicadores macroeconómicos favorable tanto para el sector empresarial como para grupos de asalariados. Esto contribuyó a generar un clima de respaldo a las medidas gubernamentales dentro de la comunidad empresarial que hizo posible el fortalecimiento de la posición del Gobierno en otras áreas de la vida política del país. Lo que afirmamos es que en un escenario de desconcierto entre los grupos dominantes, difícilmente se habría conseguido respaldo para los Acuerdos de Paz.

y buscan mitigar los costos sociales del proceso de ajuste y promover nuevos agentes económicos y sociales a través de los servicios crediticios".

Entre los grupos populares, por otra parte, se observaba un fenómeno distinto. La inestabilidad económica era tradicionalmente asociada por los sectores gobernantes a las acciones derivadas del conflicto armado, lo cual indicaba que una razón para la finalización del conflicto podría asociarse a la necesidad de sobrevivencia material de la población. Otras justificaciones podrían encontrarse en el desenvolvimiento de los sucesos políticos internacionales que ya para 1989 dejaban claro al menos dos cosas: la aspiración popular por la forma democrática del régimen político, y el fracaso económico de las sociedades del llamado socialismo real. Pero es también cierto que, en sentido estricto, la política económica de la Administración Cristiani basada en la depuración de las finanzas públicas y la apertura de la economía al mercado internacional, no iba a favorecer a corto plazo las necesidades y aspiraciones de la mayoría de la población. Por ello se requería de mecanismos de compensación social que permitieran liberar tensiones de otra manera explosivas, entre los sectores más desfavorecidos de la población de El Salvador.

De ahí que la ocurrencia simultánea de dos fenómenos diversos, la aplicación de una severa política fiscal, monetaria y comercial, junto a una nueva actitud ante el enfrentamiento armado sienta las bases para un reacomodo de las fuerzas sociales previo al debate sobre el futuro del país en la posguerra. Pero antes hubo de producirse un acontecimiento que terminó de perfilar el entorno dentro del cual se habría de organizar una nueva situación política para El Salvador.

Pocos meses después del ascenso de un partido de tradición ultraderechista a la administración del Estado salvadoreño, se produce la más importante ofensiva militar del FMLN. En un análisis retrospectivo la ofensiva dejó en evidencia que el FMLN continuaba gozando de fuerza militar suficiente y el respaldo social necesario como para continuar una desgastante guerra civil por muchos años más. Los esfuerzos, socialmente costosos, de la política económica de ARENA se verían frustrados en un ambiente de escalamiento progresivo del conflicto, obligando al gobierno a adoptar medidas de contención económica que

nuevamente impedirían la formación de consensos entre los grupos dominantes e impedirían toda posible concertación con los grupos populares no beligerantes.

Cualquier sociedad enfrentada a una situación de guerra civil requiere, a fin de iniciar la superación de sus conflictos de por lo menos tres condiciones: a. la presencia de sectores en conflicto claramente diferenciados y relativamente homogéneos, b. la disminución relativa de la importancia de otros focos de tensión, y, finalmente el convencimiento de que bajo ninguna circunstancia la continuidad del enfrentamiento armado favorece a alguna de las partes. Aplicado a la situación salvadoreña este modelo indica que la presencia de una política económica de consenso al menos entre los sectores económicamente dominantes era indispensable para otorgar al gobierno garantías básicas de representación ante los opositores armados (que adversan tanto el régimen político como el sistema económico y social). Una vez dado este paso el Gobierno de ARENA aumentaba su legitimidad para negociar su parte en los acuerdos de paz. Las expectativas de los sectores populares no beligerantes podrían ser contenidas con una política de compensación social capaz de ofrecer beneficios fiscales a la población más afectada por la crisis y por la guerra sin necesariamente modificar las expectativas de estabilización y crecimiento de la comunidad empresarial y los organismos financieros internacionales. Ello si bien no produjo "paz social" si redujo la posibilidad de aparición de nuevos frentes de lucha abierta entre la sociedad civil y el Gobierno. El conflicto social no desaparece sino que se canaliza a través de mecanismos institucionales. Finalmente, ninguno de los actores del conflicto político militar podía desconocer el hecho de que una paz negociada (por oposición al improbable triunfo militar de alguna de las partes) les abriría nuevas puertas que de otro modo podrían cerrarse. El gobierno no tendría éxito económico (al menos en la perspectiva de los sectores dominantes),⁶¹ y los beligerantes del FMLN

61. Las Fuerzas Armadas, aunque parte del gobierno, por su conocida autonomía institucional y administrativa estaban

no podrían contar para siempre con el respaldo de la sociedad para un proyecto de cambio que conducía a un modelo social en decadencia.

Pero la clave estuvo en mantener las negociaciones dentro de estrictos límites que no afectaran la continuidad de los acuerdos sociales y económicos con los grupos no beligerantes. Dentro de estos límites y, utilizando los términos de Weffort en El Salvador se producen de manera simultánea dos tipos de reforma: las reformas económicas (que Weffort denomina "de Estado") y que se refieren en lo medular a la liberalización económica, la privatización y la apertura comercial; las reformas del sistema político que están mayormente referidas al plano institucional (la formación de nuevas instituciones llamadas democráticas y el desarrollo de instancias de negociación). El tercer tipo de reformas que se refiere a la integración activa de políticas sociales e instituciones políticas no se observa hasta la fecha. El tema económico social en el proceso posterior a la firma de los acuerdos de paz ha sido abordado en medio de fuertes rigideces de la política macroeconómica. No por ello, sin embargo, ha sido imposible desarrollar políticas compensatorias para atender de manera puntual expectativas generadas en ciertos sectores de la población. Más allá del corto plazo, se percibe la ausencia completa de un modelo de gestión política orientado hacia la integración social, entendida ésta como la incorporación de las grandes mayorías ajenas al bienestar producto de las reformas macroeconómicas. No se trata de la esperanza ingenua de una sociedad sin conflictos, sino del establecimiento de mecanismos normativos, institucionales y financieros que garanticen la orientación de la política hacia una meta de satisfacción plena de las expectativas de mejoramiento en las condiciones de vida y de trabajo del conjunto de la población.

sometidas a otro tipo de presiones, especialmente las provenientes de su principal aliado y soporte externo: el Gobierno de los Estados Unidos. Sin embargo estaba claro que también dispondrían de opciones de "reconversión" derivadas de las nuevas amenazas a la seguridad de los Estados.

En suma. La negociación de los aspectos económico-sociales de los Acuerdos de Paz ha arrojado avances importantes en cuanto a los medios y los instrumentos: parece haber coincidencia sobre la importancia del diálogo y la necesidad imperiosa de la búsqueda del consenso. Pero hay una evidente ausencia de resultados concretos en términos de una efectiva reforma social. Las implicaciones de esta ausencia en términos de la estabilidad política futura son claras: en el tanto en que disminuya la capacidad de atención del Estado a las demandas específicas de los sectores (debido a la necesidad de equilibrio fiscal) y en el tanto en que los mecanismos de negociación se vean afectados por la inoperancia o el trabajo estéril, pueden abrirse vías desestabilizadoras de expresión del descontento social.

Con todo lo importante que es, el problema de la gobernabilidad social no se reduce al establecimiento de políticas a largo plazo para la superación de desequilibrios sociales. Se requiere del establecimiento de una plataforma productiva que garantice la generación de recursos necesarios para la distribución de bienes y servicios públicos autofinanciados. Hasta el momento, la falta de dinamismo en el aparato productivo se ha visto compensada con una buena afluencia de recursos frescos del exterior, por remesas familiares o por cooperación internacional. Es bastante claro que la estabilización de los indicadores macroeconómicos por una parte, y de la situación político militar por la otra atenta contra el mantenimiento de tales niveles de renta externa: en el primer caso porque los equilibrios macroeconómicos ahuyentan la cooperación internacional subsidiada y en segundo lugar porque la suma de estabilidad política y económica atrae población expulsada.

El proceso de transformación productiva apenas se ha iniciado. Todavía no se ven tendencias fuertes aunque empiezan a aparecer síntomas de problemas que si se observan en países de ajuste estructural temprano: terciarización de la producción, deterioro de la balanza comercial, concentración del crédito y reducción de la inversión pública. Del mismo modo tampoco se percibe una recuperación fuerte de indicadores de

eficiencia de la producción o la inversión que indiquen el avance de un proceso efectivo de reconversión. Frente a los problemas de la gran producción, no hay de parte del Estado un compromiso fuerte, con metas claras de desarrollo económico, por la ampliación de la micro y pequeña empresa. El fracaso de la microempresa genera inestabilidad económica y social y favorece tendencias a la frustración política. El fracaso de la gran empresa, produce colapso económico y disminuye al mínimo las posibilidades públicas de solución de problemas sociales. La mera sobrevivencia de ambas opciones no permite la modernización del sistema social aunque garantice niveles de equilibrio político a corto y mediano plazo.

Nada de lo que pueda lograrse en el campo económico social y en el de la reconversión productiva puede desligarse de lo que en ausencia de mejor expresión puede denominarse el espacio político institucional. Después de la firma de los Acuerdos de Paz, es bastante claro que las principales amenazas de retorno al pasado autoritario no provienen del campo productivo o económico social, sino más bien de intermitentes esfuerzos por revivir las leyes de la intolerancia que conforman la norma política del autoritarismo. El afianzamiento del proceso democrático institucional es condición indispensable para el fortalecimiento de un régimen de gobernabilidad social. Pensando con optimismo, quizá todavía el país se encuentra en el difícil despertar de la postguerra.

GUATEMALA: CRISIS POLÍTICA, ESTANCAMIENTO ECONÓMICO

Este capítulo se inicia con un análisis de las principales dimensiones de las propuestas de política presentadas por los tres gobiernos que han conducido los destinos del país en el período de tránsito hacia la democracia. La idea central es que en Guatemala se han producido las principales políticas que se asocian a los programas de ajuste estructural, aún cuando no se ha desarrollado un programa explícito de ajuste estructural y la intervención del Banco Mundial es posterior a la de los principales competidores económicos de Guatemala en Centroamérica: Costa Rica y El Salvador.

En el segundo apartado se estudia la evolución de la situación macroeconómica a fin de observar los principales resultados de las políticas enunciadas. El propósito no es identificar consecuencias sociales, sino más bien consecuencias económicas que permitan identificar cambios o tendencias de cambio en la estructura productiva del país. El apartado termina con una referencia a la respuesta de los sectores productivos, basada en la observación de indicadores de inversión y productividad. El planteamiento tras este análisis es que la acción del Estado en el estímulo del aparato productivo tiene, en las actuales circunstancias, límites en el compromiso empresarial con el crecimiento a largo plazo. Productividad e inversión son utilizados, entonces, como indicadores de la confianza empre-

sarial en la conducción y el control gubernamental de las variables macro.

El tercer apartado está dedicado al análisis de los procesos recientes de concertación económica o social que se han producido en el país. Se analizan los casos del Pacto Social de Serrano, la Instancia Nacional del Consenso y las propuestas de los sectores sociales a la Asamblea de la Sociedad Civil. Tales iniciativas ejemplifican la evidencia de un propósito nacional de búsqueda de consenso que, proveniente ya sea del Estado o de la Sociedad Civil, no encuentra soportes institucionales y respaldos políticos que los hagan duraderos. El juego suma cero predomina sobre la lógica transaccional y la búsqueda de satisfacción de expectativas económicas y sociales más allá del corto plazo.

El estudio termina con una observación de las principales zonas de conflicto entre el sector productivo y el Estado, confrontaciones que se refieren en lo medular a la capacidad del Estado para recoger y disponer de recursos financieros suficientes para hacer frente a las necesidades imperiosas de la distribución.

POLÍTICAS DE REESTRUCTURACIÓN PRODUCTIVA

1. *La herencia de la década perdida*

Al asumir el gobierno el 14 de enero de 1991, el equipo de Jorge Serrano Elías se enfrentaba a una difícil situación macroeconómica y social, que en el marco de la lucha político-militar y el desgaste del proceso democrático provocado por la erosionada simpatía hacia el gobierno saliente, exigía una propuesta imaginativa, capaz de satisfacer demandas nacionales

y al mismo tiempo colocar al país en la corriente modernizante del globalismo.

El último año de la Administración Cerezo presentó fuertes deficiencias en la política macroeconómica, especialmente en la definición de la política cambiaria, el control de la inflación y el control del déficit fiscal, que se reflejaron en un sostenido enfrentamiento con la cúpula empresarial, particularmente agudo en referencia a las iniciativas de reforma tributaria. Los esfuerzos por equilibrar los índices económicos, encontraron freno en las expectativas de reelección de la democracia cristiana que motivaron no sólo la modificación de las iniciativas que con prioridad se impulsarían desde el gobierno, sino que incluso precipitaron los últimos cambios de equipo económico que experimentó el gobierno de Cerezo. Es así como al finalizar el mes de setiembre de 1990, el gobierno anunció la baja del Presidente del Banco Central y la colocación de nuevos responsables en las carteras de Finanzas y Economía, cambios que fueron interpretados como permutas políticas impulsadas por el candidato de la DC Alfonso Cabrera, vinculadas a la ausencia de beneficios sociales derivados de las reformas económicas. Todo parece indicar que tales cambios fueron tardíos a juzgar por el pobre desempeño electoral de la DC.

Acosada por una fuerte oposición empresarial, responsable de un comportamiento errático de las principales variables macroeconómicas, erosionada por fuertes denuncias de corrupción y debilitada por el deterioro sostenido de la situación de los derechos humanos, la administración Cerezo apenas pudo presentar en los créditos de su gestión, el logro casi milagroso de llegar a término (pese a por lo menos tres intentos fallidos de golpe militar) y el esfuerzo positivo en favor de la negociación política de los conflictos militares en el plano regional, aunado al impulso de una nueva etapa del proceso de integración regional materializada en la propuesta del Parlamento Centroamericano.

Las expectativas de Cerezo fueron mucho mayores que los logros observados. El programa más divulgado de su administración, un ambicioso proyecto de largo plazo cuya versión

preliminar está fechada en diciembre de 1988, reconocía, a nuestro juicio con certeza, la necesidad de que toda reforma económica y social debía estar fundamentada en el fortalecimiento del proceso político institucional que se inició con las elecciones de 1985.

Los antecedentes del Plan denominado Guatemala 2000 se encuentran en el Programa de Reordenamiento Económico y Social, básicamente centrado en el control de la inflación y que rigió durante los dos primeros años de la Administración Cerezo. A partir del segundo semestre de 1987 se puso en ejecución el Programa de Reorganización Nacional, fundado en una propuesta de reforma tributaria.

El plan "Guatemala 2000: una estrategia para la paz y el desarrollo" contenía un conjunto de medidas orientadas a "la construcción de una sociedad democrática, pluralista, solidaria y participativa, que sólo será viable sobre la base de una economía próspera, caracterizada por un crecimiento rápido y sostenido, de amplia participación social y de equidad distributiva del ingreso." (pág. 10). En este objeto el gobierno de Cerezo se propuso avanzar cambios en la orientación de la política a partir de la definición de cuatro áreas programáticas: a. El área de desarrollo político, básicamente referida a la consolidación del proceso democrático-institucional. b. El área socio-económica basada en la búsqueda de crecimiento sostenido y aumento de la productividad por intermedio de la mejoría en los recursos humanos y la distribución equitativa de los frutos del crecimiento. c. Un área sociocultural en la que se confundieron sin mayor explicación la política social (salud, vivienda, educación y asistencia social) con las políticas propiamente culturales. Se definieron además tres áreas: la de desarrollo regional, el área ambiental y tecnológica y el área de desarrollo institucional (referida expresamente a la reforma del sector público).

Estas áreas aparecen integradas en una estrategia de desarrollo cuyo norte es la expansión de la oferta exportable, la modernización productiva y la atracción de inversiones. En términos generales, "Guatemala 2000" se propuso:

...un proyecto social de modernización de la estructura productiva orientada al mercado externo, con equidad en la distribución de cargas y beneficios del desarrollo que supone criterios de mayor participación social, tanto en lo económico como en lo político y social, para así lograr la consolidación del sistema democrático, como condición indispensable para que los habitantes del país alcancen un mínimo de bienestar, en el marco de una sociedad pluralista, democrática, solidaria y participativa que procure las condiciones para lograr un máximo de felicidad. (pág. 19)

El balance final que indican las cifras oficiales de la administración Cerezo difiere del horizonte esperanzador que presentaba el plan "Guatemala 2000".

La evolución de la producción en términos reales fue positiva a partir de 1986 y de niveles superiores al 3% a partir de 1987. Las exportaciones a Centroamérica aumentaron en cerca de un 39% entre 1985 y 1990 manteniendo un superávit cercano a los 100 millones de dólares. Tal aumento prácticamente duplicó el experimentado por las exportaciones totales en el mismo período. Este crecimiento estuvo fuertemente asociado al estímulo gubernamental propiciado por una devaluación que alcanzó el 96.4% en el período que va de diciembre de 1987 a diciembre de 1990.

Si bien los indicadores de producción muestran la ausencia de estancamiento, la situación deja de ser favorable cuando se analizan los indicadores de inflación, finanzas públicas y situación social. La inflación, medida por la evolución del índice de precios al consumidor a diciembre de cada año indicaba precios relativamente contenidos hasta 1990. En 1987 Guatemala era uno de los países de inflación más baja en Centroamérica solamente superado por Honduras con un 10.1%; en contraste en 1990 la inflación se disparó a un nivel del 60.6% solamente superado por el 13 mil por ciento de Nicaragua en ese mismo año. Las finanzas del Estado se deterioraron entre 1987 y 1990, pero no como resultado de la ampliación del gasto público en atención de necesidades de estabilización política o en la

satisfacción de demandas sociales insatisfechas. Por el contrario, el déficit fiscal se amplió como producto del efecto combinado de una caída de los ingresos (del 12% del PIB al 8.7%) y de una reducción no tan drástica en los gastos (de 11.8% a 10.2%). La reducción del ingreso se debe al fracaso de la administración Cerezo para conseguir una efectiva reforma tributaria, obstaculizada claramente por el Congreso y el sector empresarial, que precipitó un deterioro mayor de la ya de por sí retrógrada estructura tributaria: de 8.1% del PIB en 1987 a un bajísimo 6.8% en 1990.

El balance económico para Guatemala al finalizar el primer gobierno de la transición a la democracia no es concordante con el supuesto del que partimos según el cual del inicio o del retorno al proceso democrático derivan ciertos desequilibrios económicos en tanto el Estado aumenta sus acciones legitimadoras ante una sociedad que ve con esperanza e impaciencia el final del autoritarismo. Los indicadores sociales no señalan algún mejoramiento sustantivo de la situación social de los guatemaltecos que en términos generales establezca alguna diferencia entre la magnitud y calidad de la respuesta del Estado a las demandas y expectativas de la sociedad en tiempos de dictadura militar o en tiempos democráticos. Por ejemplo, la tasa de analfabetismo del 44.2% de la población de 15 años y más en 1980, había alcanzado el 48.1% en 1985 y se había mantenido en el 44.9% en 1990 según estimaciones de la UNESCO (CEPAL, 1990:54). El gasto en salud, del 1.6% del PIB en 1980 bajó al 1.0% en 1986, igual que el gasto en educación que bajó de 1.8% a 1.4% del PIB entre ambos años. (Ibid) El desempleo urbano abierto, según las estimaciones oficiales del 2.2% en 1980 creció al 12.1% en 1987.

Si no aumenta la respuesta a las demandas sociales, los desequilibrios económicos observados parecen referirse a impericia administrativa, por efecto de una limitada capacidad para gestionar políticamente una adecuada reforma tributaria que no solamente no se produjo sino que retrocedió. También jugó algún papel el movimiento errático del equipo económico y el avance de la corrupción administrativa. La cuestión en

último término se refiere a la mala administración pública. A lo largo de 1990, la política cambiaria, el problema de la inflación y las tasas de interés y el paquete fiscal sintetizan la situación de la política económica guatemalteca en un año en que se ventilaría en las urnas la transición de mando entre civiles.

La política cambiaria refleja el manejo irregular y la aplicación de instrumentos confusos para el logro de dos objetivos económicos a menudo contradictorios: estabilización cambiaria y estímulo a las actividades productivas exportables. A lo largo de 1990, los intentos de liberalización del mercado cambiario, en una cultura económica reacia a la devaluación, fueron múltiples y organizados por una danza incierta de avances y retrocesos. La liberalización cambiaria decretada en noviembre de 1989 precipitó la inflación en las últimas semanas de ese año y las primeras de 1990, requiriéndose medidas altamente impopulares entre los productores como el control de precios. En marzo se hizo necesaria la aplicación de un correctivo a la liberalización cambiaria que establecía en 2% el tope máximo de variación del tipo de cambio por semana. A la par se crearon instrumentos de captación, por medio de bonos del tesoro, con tasas de interés del 24% que por presión empresarial fueron reducidas al 18% menos de 2 semanas después. Poco tiempo después de la introducción de la banda de fluctuación del 2%, al finalizar el mes de mayo, se introdujo una nueva iniciativa de política cambiaria basada en la subasta pública de divisas, mecanismo que fue corregido en el mes de agosto para vender divisas no al oferente más cercano al promedio de ofertas, sino al mejor postor.

La presión inflacionaria del descontrol cambiario solamente mitigado a partir del segundo semestre del año 90, se buscó compensar por la vía de la emisión de bonos del tesoro los más célebres de los cuales, los CENTVACUS fueron desde su creación impugnados por el sector empresarial debido al efecto derivado de encarecimiento del crédito por el empuje hacia arriba de las tasas de interés de todo el sistema financiero.

La más impugnada de las medidas impulsadas durante el último año de la Administración de Cerezo fue sin lugar a dudas la reforma tributaria que en complemento con el programa de reducción del gasto público anunciado en marzo, propiciarían la disminución del déficit fiscal. El paquete perseguía la aprobación legislativa de nuevos tributos y reformas a impuestos existentes: supresión de exoneraciones y franquicias (a entidades de asistencia social y funcionarios públicos como diputados y miembros de Poder Ejecutivo), impuesto a la adquisición de divisas, eliminación de los incentivos fiscales para exportadores, aumento del precio de los pasaportes y los derechos de salida del país, impuesto del 80% a los beneficios cambiarios, impuesto del 4% a las exportaciones deducibles del impuesto de la renta, modificación del ISR. Además el paquete incluía la ley del Fondo de Inversión Social (FIS) y un proyecto para evitar la defraudación y el contrabando en las aduanas.

El disgusto entre la comunidad empresarial fue mayúsculo. Primero porque la presentación del proyecto fue antecedida de denuncias públicas del presidente Cerezo sobre la falta de pago de impuestos por parte de los empresarios y segundo porque nadie confiaba en las promesas de reducción del gasto público. Pocos días antes de la presentación del paquete, el CACIF había criticado que muy poco del elevado gasto público se destinó a servicios básicos e infraestructura para el desarrollo (*Inforpress* 885, 10 de mayo de 1990). El paquete tributario contribuyó a agudizar un clima de desconfianza en la gestión gubernamental que un mes antes de la presentación de la iniciativa fiscal, había precipitado rumores de golpe de Estado, los mismos que deslegitimaron, con llamados a la cordura y el diálogo tanto dirigidos al gobierno como a sectores civiles, las más importantes organizaciones empresariales del país.

En consecuencia el "timing" de la presentación de la propuesta de reforma tributaria parecía malo en dos sentidos: primero por la evidencia de un clima de inconformidad con la acción económica del Estado y segundo, porque en una situación de campaña electoral, a escasos meses de las elecciones, ningún gobierno soporta la aplicación de políticas económicas

impopulares. El Gobierno trató sin éxito de trasladar la responsabilidad a los empresarios. En una entrevista⁶², el Presidente Cerezo luego de minimizar las denuncias de crisis económica reconoció que:

...hay indicadores en nuestra economía que la marcan en el aspecto social, donde si estamos en una situación difícil. Ahí está el punto crítico. Lo que está afectando a Guatemala, en este momento, es el aspecto social, la resistencia del sector privado a compartir riqueza y a modernizar la situación de los habitantes del país.

Estos por su parte presionaron al gobierno hasta obtener que de los nueve proyectos presentados solamente tres fueron aprobados por la Asamblea Legislativa, ninguna de las cuales afectaba sensiblemente los intereses empresariales: las reformas al impuesto sobre la renta, la ley de amnistía fiscal y la parte III del arancel uniforme centroamericano.

Finalmente, Cerezo llegó a término con la evidencia de la sanción electoral a la DC, relegada a un lejano tercer puesto y en medio de un sostenido intercambio de acusaciones entre el presidente Cerezo y los empresarios que se prolongaría aún después de finalizado su mandato.

2. *Jorge Serrano y la promesa del consenso gobernante*

En el período de Cerezo la política guatemalteca se caracterizó por el distanciamiento de los políticos en el poder con la clase dominante, representada por las organizaciones de la cúpula empresarial. La promesa de Jorge Serrano es la de la constitución de una especie de consenso dominante que garantizara la presentación de un bloque de ideas comunes ante los gobernados.

62. *Crónica*, No. 140, 6 de septiembre de 1990. Pág. 16.

El año de 1991 se inició con una sorpresa. Contra todos los pronósticos un candidato sin sólido respaldo de partido se hizo de la presidencia a costa, quizá, del descrédito de los políticos y los partidos tradicionales. El inicio de su mandato demostró la carencia de soportes programáticos y políticos en la plataforma partidaria del Movimiento de Acción Solidaria (MAS). Su discurso inaugural se sustentó en la búsqueda, sin mayor norte, de solución a los problemas de corto plazo; su gabinete inicial fue un "collage" de posiciones políticas diversas que, tras el eufemismo de la unidad nacional, encubría la falta de cuadros capacitados en las filas de su partido. Por lo demás, la presencia de figuras políticas y empresariales de origen diverso en el gabinete de Serrano, le imprimió a las iniciativas de su gobierno un tono desconcertado, por la suma sin principios ordenadores de agendas personales, partidarias y corporativas (en el caso de los empresarios y los militares).

Al cumplirse 11 meses de su gestión el gobierno de Jorge Serrano presentó el documento titulado *Hacia una democracia económica y social. Política económica y social, Gobierno de Guatemala 1991-1996*. Tal documento pretendía ser una exposición de los propósitos generales que orientaban el quehacer de su administración sin entrar en la definición de las peculiaridades de las políticas concretas. Después de diagnosticar la situación económica y social del país dejada por la Administración Cerezo, el documento se inicia con una reflexión en torno al llamado proyecto de sociedad: tal proyecto aparecía asociado al respecto con las normas e instituciones democráticas en el marco de un proceso de reforma del rol del Estado, orientado por el principio neoconservador del llamado Estado subsidiario. El documento de la Administración Serrano entendió por tal un Estado preocupado por el logro del bien común a partir de la "responsabilidad solidaria individual y social" (p. 5). Una definición imprecisa cuyas particularidades responden más bien a la inconformidad con el modelo intervencionista, paternalista y autoritario de acción del Estado, que a la presentación de una propuesta alternativa. El Estado subsidiario aparece así como la contraparte política de la llamada economía social

de mercado, filosofía que en el plano económico no parece tener más norte que "la realización de la unidad entre política económica y política social, teniendo en cuenta que una acertada política económica es, a la vez, la mejor forma de viabilizar una política social" (p. 6). El listado de iniciativas de política que el documento presenta a continuación refleja la ausencia de capacidad orientadora e integradora de tales conceptos en la acción gubernamental prevista.

Con mayor claridad esta carencia se observa en lo referido a la definición de los principios y objetivos de la estrategia económica del programa. En ellos se habla en primer término de la aplicación de una "política económica neutral" respecto al modelo anterior substitutivo o del modelo posterior exportador. Esta posición purista privaría al Estado de cualquier intervención orientadora del destino de la producción en el mediano y largo plazo (como claramente ocurre en los países que realizan programas de ajuste estructural). Pero como tal argumento era insostenible en seguida el programa especifica la necesidad de convertir a "las inversiones rentables" en el motor del desarrollo, en el marco de un paquete de iniciativas que "conjugue políticas de estabilización con políticas de ajuste estructural". Esta propuesta se complementaría con un proceso efectivo de reforma del Estado fundamentado en la desregulación administrativa y la reforma institucional. Esta propuesta de política económica comprometida con el ajuste estructural y al mismo tiempo realizada por un Estado que no se compromete "para no crear distorsiones en el sistema de precios", no se diferencia en la definición de sus componentes específicos de los proyectos que, en otros países del área, se originan en el marco de programas de ajuste estructural.

Obsérvese a este respecto la política fiscal. El programa incluía la realización de iniciativas en dos direcciones (ingresos y gastos) denominadas modernización tributaria y racionalización del gasto público. En el primer caso se reconoce la necesidad de mejorar los medios de captación de impuestos, pero al mismo tiempo realizar una reforma efectiva cuyo objetivo era

la ampliación al 12% de la carga tributaria.⁶³ Tal ampliación se fundamentaba en una Proyecto de Modernización Tributaria basado en reformas a los impuestos de la renta, al valor agregado, a la propiedad de bienes inmuebles, suavizados con propuestas de reformas de la administración tributaria y recortes del aparato estatal. Una propuesta, en suma, no muy diferente a la presentada un año antes por el gobierno de Cerezo.

Las condiciones para la presentación de tal propuesta estaban fundamentadas en la "apelación a la realidad en crisis", el argumento más utilizado por los gobiernos que inician su mandato enfrentados a elevadas expectativas sociales y reducidas disponibilidades financieras y que Serrano utilizó por medio de cadenas de radio y televisión en los primeros días del mes de febrero de 1991.

En lo concerniente a la racionalización del gasto público, sin establecer metas concretas, el programa se propuso recortes del gasto corriente innecesario y una política de reestructuración fundada en el fortalecimiento de las actividades prioritarias. Algunas definiciones estaban orientadas al combate a la corrupción administrativa, en particular aquellas vinculadas con contrataciones y compras, probidad, responsabilidad. Finalmente, procurando el fortalecimiento a la capacidad de inversión del sector público, el programa establecía la necesidad de allegar recursos de la asistencia internacional, para lo cual se requería la renegociación de la deuda externa y el establecimiento de convenios de asistencia financiera con el FMI, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

La estrategia económica del gobierno, colocó en segundo lugar la cuestión de la política monetaria y crediticia, estableciendo en primer lugar medidas a corto plazo entre las que se especificaron: la necesidad de disminuir la inflación a un nivel

63. Cabe señalar que en 1991 y 1992, los dos años completos del período Serrano, la carga tributaria promedio fue de 7.7% proporción que si bien remontó el 6.8% del último año de Cerezo fue inferior a la carga promedio de los años 87-89 que alcanzó en promedio el 8.2%.

no mayor del 15% en 1991.⁶⁴ Los otros objetivos del plan se referían a la estabilización del tipo de cambio real y la fijación de tasas de interés competitivas. A mediano plazo, el programa establecía en lo medular una política de liberalización del crédito, y de restricción de las funciones del Banco de Guatemala al control de la inflación y el tipo de cambio.

En el plano comercial la política estuvo orientada al fomento de la apertura por medio de la reducción y eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias (con restricciones en los casos de productos vinculados con preservación ambiental, salud y defensa nacional). El programa establecía una uniformización arancelaria, a partir de enero de 1992, expresada en 5 niveles de tarifa, en tramos de 5%, con un piso de 5% y un techo de 30%. El plan incluía además la aplicación de un programa para la atracción de inversiones extranjeras y un paquete de fortalecimiento del proceso de integración centroamericana.

Más allá de tales definiciones el programa se ocupa de las llamadas estrategias económicas sectoriales que parten de diagnósticos específicos sobre la situación del agro, la industria y el turismo. En el caso agropecuario, la propuesta básicamente dirigida a solventar los problemas de la pequeña y mediana producción coloca el énfasis en propuestas de modernización tecnológica, asistencia técnica, disposición de crédito, riego y drenaje y procesos zoo y fitosanitarios y mejor aprovechamiento de la tierra. En el caso de la industria se propone realizar y facilitar planes no especificados de modernización industrial, capacitación de recursos humanos, promoción de normas y controles de calidad y ejecución de políticas de investigación y desarrollo en ciencia y tecnología. Específicamente se presentan iniciativas conducentes a mejorar los procedimientos y trámites administrativos, la estructura de protección, políticas de defensa del consumidor, licitaciones públicas y apertura

64. Esta meta fue cumplida con creces. La inflación según el índice de precios al consumidor alcanzó en 1991 el 10%, el 14.2% en 1992 y el 11.6% en 1993.

comercial. Se indica la necesidad de colocar especial atención en el fortalecimiento de las actividades de maquila y en la orientación de las políticas en beneficio de los pequeños y medianos productores. Finalmente en el plano turístico, el programa establece la necesidad de diferenciar y ampliar la oferta turística del país en armonía con la naturaleza, estimulando la ampliación de la capacidad hotelera que faciliten el ingreso de pequeños y medianos empresarios (albergues autóctonos) y colaborar con el sector privado en actividades como la capacitación de personal y comercialización del producto turístico.

En ninguna de las actividades sectoriales, y en pocas de las definiciones de política macroeconómica, el plan establece prioridades de ejecución o indicadores respecto a las metas esperadas. Por esta razón es difícil evaluar los logros de los dos años y medio de gestión de Serrano con base en sus propios objetivos.⁶⁵ Lo que es evidente es que los desequilibrios macroeconómicos no condujeron a los acontecimientos que desencadenaron el auto golpe de Estado de mayo de 1993 y los posteriores acontecimientos.

Con algunos ajustes en el equipo económico hacia mediados del primer año, que consolidaron tecnócratas y empresarios en los principales puestos del gabinete económico, el desempeño del primer año fue positivo en términos macro y poco conflictivo en la relación con los empresarios, con la excepción de las tasas de interés que éstos consideraban artificialmente altas debido a la necesidad de equilibrios en los precios por parte del gobierno.

65. Para el año de 1992 la Junta Monetaria estableció las siguientes metas: inflación entre 6% y 8%; crecimiento económico de 4.5%; tasas pasivas entre 9% y 11%; tasas activas en 15%; devaluación nominal en la banda del 2% al 4%. Los resultados indican que la inflación volvió a subir con respecto a 1991, al alcanzar un 14.2%, el PIB real creció en un 4.8%. El promedio para las tasas pasivas fue de 10.45% y para las activas de 19.54%. Finalmente la devaluación nominal de diciembre de 1991 a diciembre de 1992 fue de 5.6%, ligeramente superior a la expectativa gubernamental.

El segundo año de Serrano fue de continuidad en el plano económico, buscando mantener y mejorar algunos indicadores, en especial los relativos al equilibrio fiscal. La crisis de los precios internacionales del café obligó a una mayor intervención del Estado en la venta pública de divisas debido a aumentos especulativos de la demanda orientados a impulsar hacia arriba el tipo de cambio.

La situación se empezó a tornar difícil para el gobierno de Serrano mientras que las expectativas de mejoramiento social de la población no se satisfacían a un ritmo coherente con el equilibrio económico alcanzado. A inicios del mes de abril de 1992, casi un año antes del autogolpe, empiezan a circular rumores de ruptura a la peruana del régimen institucional. A principios de mayo se produce una modificación importante en algunos puestos del gabinete social, en particular las carteras de salud y asistencia social y desarrollo urbano y rural.

En setiembre y noviembre el Gobierno de Serrano normalizó las relaciones del país con los organismos multilaterales al suscribir un convenio marco con el FMI y créditos con el Banco Mundial por valor de US\$ 140 millones, de los cuales \$20 millones estaban destinados al programa de modernización económica y \$20 millones al Fondo de Inversión Social.

1993 se inició con inesperados cambios en la dirección del Ministerio de Economía, atribuida a la búsqueda de una reforma institucional orientada al fortalecimiento del comercio exterior, y en el Banco de Guatemala cuyo director Federico Linares, fue substituido por Lizardo Sosa, quien ya había dirigido la Banca Central durante el Gobierno de Vinicio Cerezo. Las reformas económicas tendían a un mayor control del medio circulante, por medio del establecimiento de inversiones obligatorias en certificados del Estado y de la ampliación del encaje a los bancos privados, que posiblemente estaba ligada a la necesidad del ejecutivo de captar recursos, sin mayor efecto inflacionario, para iniciar una política de compensación social que para entonces ya se perfilaba como sumamente necesaria.⁶⁶

66. A inicios del mes de mayo, antes del autogolpe, el presidente

La inconformidad de los empresarios con tales medidas fue mayúscula, rompiéndose el clima de confianza y tranquilidad que había caracterizado los dos años precedentes. La situación se tornó difícil de manejar para un gobierno que era percibido como voraz por la comunidad empresarial y falto de compromiso con el desarrollo social, según la visión de sectores vinculados al campo de lo popular. Los términos para la crisis institucional estaban así establecidos.

3. *El legado serranista y el Plan de los 180 días*

El gobierno de Jorge Serrano había acumulado, desde diversos flancos, tensiones políticas y sociales que empezaban a minar su mandato. La prepotencia personal del presidente, junto a una especie de autodefinido destino mesiánico, han sido señalados por analistas guatemaltecos como las primeras manifestaciones de un estilo problemático de gobernar, que temprano motivaron serios enfrentamientos con los medios de comunicación y con los demás poderes del Estado, en especial la Corte Suprema y la Asamblea Legislativa cuyo comportamiento, acusado de corrupción y chantaje por el propio Serrano, fue considerado como una de las causas de las medidas de hecho.⁶⁷ El clima de inconformidad social, que llegó a su punto

de la Conferencia episcopal criticó las medidas económicas que "tienden a mejorar los indicadores macroeconómicos, pero el 80% de la población no puede hacer más que una comida al día". *Inforpress* 1029, 6 de mayo de 1993.

67. Poitevin (1993) en el primero de los análisis académicos tras el golpe de Serrano señala además los siguientes acontecimientos previos al golpe: a) el fracaso de las pláticas de paz, b) el alza en las tarifas eléctricas y el control del subsidio del transporte a los estudiantes, c) el descontento de sectores de la Fuerza Armada respecto del enjuiciamiento de algunos de sus miembros, d) el enfrentamiento con la prensa y e) el fin de la alianza gobernante del MAS con la DC y la UCN, y la sobreestimación del peso político de los resultados de las

culminante con las protestas estudiantiles contra medidas que afectaban beneficios adquiridos respecto al servicio de transporte público, y que fueron fuertemente reprimidas por las fuerzas de seguridad, terminaron de conformar un escenario de descomposición social que precipitó la decisión presidencial.

Ninguno de los análisis revisados toma en consideración el distanciamiento operado entre los sectores empresariales y el gobierno a raíz de los cambios mencionados en la orientación de la política económica. La cuestión es relevante porque en la explicación de las tendencias autoritarias del régimen político guatemalteco, la referencia a los acuerdos entre la clase dominante y las fuerzas armadas ha jugado un papel preponderante. Empero, en la crisis de mayo de 1993, los empresarios no aparecen más que como uno más de los actores sociales que toman parte de los esfuerzos de la sociedad para encontrar fórmulas de consenso en procura de la reinstalación del proceso democrático institucional.

Favoreciendo este vacío de conocimiento sobre el papel de los grupos económicamente dominantes en la crisis mencionada, se observa una actitud "prudente" de las principales asociaciones empresariales durante los días inmediatamente posteriores al golpe del 25 de mayo. En la confusión de ese mismo día, el comunicado del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), reconoce la gravedad de los problemas que suscitaron la crisis, pero reclama su solución "dentro del marco legal". Demostrando la ausencia de algún propósito de deslegitimación del movimiento golpista, asegura que el sector empresarial "...continuará cumpliendo con su función de invertir, trabajar, producir y mantener las plazas de trabajo" para terminar demandando al Gobierno de la República el restablecimiento "a la mayor brevedad" del orden institucional y constitucional. Como se ve en su primera reacción, la cúpula empresarial no vio necesidad de recurrir al paro como medida de presión contra

la ruptura del orden constitucional, haciendo en su lugar un llamado no muy severo al restablecimiento de la normalidad.

La posición del CACIF tendió a modificarse pasada la primera semana de la crisis. El 31 de mayo, ante los pronunciamientos de la Corte de Constitucionalidad contrarios a la convocatoria a elecciones y a una Asamblea Constituyente, el CACIF "condena" el rompimiento del orden constitucional, exigiendo al gobierno su restablecimiento "inmediato". El cambio de actitud del CACIF está relacionado notoriamente con el fortalecimiento de las posiciones antigolpistas en el plano interno, pero de manera particular con la evidencia de efectos económicos negativos derivados de la sanción de la comunidad internacional que, encabezada por Japón el 26 de mayo, empezaron a suspender el envío de ayuda económica. La iniciativa japonesa fue secundada por Estados Unidos y la Comisión de las Comunidades Europeas el día 27. En el punto 4 de su comunicado, el CACIF, lo indicó del siguiente modo:

Que son preocupantes los indicios de una inminente asfixia y aislamiento internacionales, que en los órdenes económico y político se le estarían aplicando a Guatemala, como parte de las condenas contundentes manifestadas por los gobiernos latinoamericanos, norteamericanos y europeos, así como por los organismos internacionales. Estas expresiones de repudio, perjudican no sólo el proceso de paz, sino también el proceso productivo -en cuanto a su impacto sobre los niveles de empleo, de generación de divisas y de balanza de pagos- que son factores fundamentales para el bienestar y el desarrollo de los guatemaltecos.

La reacción pública más fuerte del CACIF respecto al golpe de Serrano, es, al parecer, el resultado de una doble valoración que por una parte pondera la necesidad de no aislarse de la corriente nacional contra el golpe y por el otro mitigar los efectos económicos de una prolongación indefinida del estado de excepción. Esto queda de manifiesto cuando a la primera muestra de una eventual salida, respaldada por los militares después de la abrupta salida del país de Serrano, el CACIF no ve

razones de peso para oponerse a la intentona del Vicepresidente Gustavo Espina. El día 1o. de junio el CACIF, junto con los partidos políticos y las organizaciones que conformaron la Instancia Nacional del Consenso, firmó una propuesta que contenía la solicitud de renuncia a sus cargos para el Presidente y su Vice-Presidente. Al día siguiente conociéndose de Gustavo Espina la revocatoria de su renuncia y su apoyo por parte del Ministerio de la Defensa y el Ejército, el CACIF da por terminada la crisis y reconoce, sin decirlo, tanto las pretensiones de Espina como la acción del Ejército. En el numeral 2 de su comunicado señala:

Que ante el anuncio del abandono de la Presidencia de la República por el ingeniero Jorge Antonio Serrano Elías, y el retorno a la institucionalidad y al Estado de Derecho, apoyamos el papel desempeñado por los órganos institucionales del Estado, encargados de ser garantes de la constitución.

El sector empresarial obtuvo en último término la garantía del nuevo gobierno respecto de la continuidad de la política económica seguida durante los dos primeros años de la gestión Serranista. En su discurso inaugural del 6 de junio de 1993, el nuevo presidente Ramiro de León Carpio, puso el acento en la necesidad de iniciar el proceso de reconstrucción social del país a partir de un umbral alcanzado de estabilidad macroeconómica.

A partir de los logros alcanzados —señaló el Presidente de León— y que tengo que reconocer, justamente, en materia de estabilidad macroeconómica, nos encaminaremos al desarrollo integral de la sociedad para que los guatemaltecos mejoren su calidad de vida.

Los cambios, en tal sentido, respecto a la política económica de Serrano pueden ser caracterizados como estrictamente formales. En el *Plan de los 180 días*, la primera propuesta de política de la Administración de Ramiro de León, la cuestión

económica aparece en tercer lugar después de las llamadas estrategias política y social.

El plan se propone una política organizada por cuatro áreas: La primera, mantenimiento y consolidación de bases macroeconómicas estables, básicamente referidas a programas de disciplina monetaria y fiscal, por medio de la continuación y profundización de los programas preexistentes de Modernización Tributaria y de Racionalización del Gasto Público.

La segunda área se refiere a la integración en la economía mundial, por medio del fortalecimiento de la competitividad de las exportaciones guatemaltecas, la apertura de nuevos mercados y el cumplimiento de acuerdos comerciales, particularmente referidos al proceso de integración centroamericana.

La tercera área se refiere al fomento de la inversión privada, objetivo para el cuál se considera necesario "promover la estabilidad económica, reglas de juego claras y estables, afianzar la paz social, mejorar el marco jurídico, garantizar los derechos de propiedad, simplificar la inscripción de empresas y facilitar la movilidad de la fuerza de trabajo, promover el ahorro y facilitar el acceso al crédito por la vía de reformas al sistema financiero y finalmente, promover las actividades turísticas".

La cuarta área referida al aumento de la calidad del gasto público, está particularmente dirigida a ampliar la capacidad de respuesta a la demanda de servicios públicos, sociales y de infraestructura. En un desafío a las políticas reduccionistas, el nuevo gobierno se proponía convertir la inversión pública en incentivo efectivo de la actividad privada mediante la "formación de capital humano y el acceso a activos e insumos claves (crédito, extensión, tierra, vivienda, capital fijo, etc.)".

Si bien el programa de León establece objetivos de política fiscal dirigidos a la mitigación del déficit, ello se lograría sobre la base de una mejor recaudación (para elevar la carga tributaria por lo menos al 10% del PIB) y no de la creación de nuevos impuestos. Por el lado de los gastos la política establecía no reducción sino crecimiento, garantizado por los recursos del financiamiento internacional y concentrado en las áreas que

favorecen el desarrollo social y el crecimiento económico. Al presentar su plan económico-social para el período 1994-1995, el Presidente de León insistió en que el presupuesto requerido para atender las necesidades más sentidas de la población debía alcanzar los 15 millones de quetzales, siendo el vigente de 8 millones. En contraste el programa para el bienio 94-95 establecía la eliminación de subsidios a las tarifas de servicios públicos y un plan de privatización de empresas públicas "con problemas deficitarios".

Los acontecimientos de mayo de 1993 fueron una amenaza de ruptura y violento retroceso en el arduo camino hacia la democracia, una amenaza conjurada por la fuerza de un consenso democrático pluralista. La política económica tampoco sufrió más que los traumas circunstanciales del momento de la crisis.

SITUACIÓN MACROECONÓMICA Y DE LOS SECTORES PRODUCTIVOS 1987-1993

El planteamiento inicial de este estudio señala que la orientación de la política económica en términos generales produce resultados cuyos efectos políticos son diversos. Concentrando la atención en la actividad de los grupos productivos los equilibrios macro alcanzados por políticas de estabilización por una parte, y por la otra la aplicación de incentivos para ramas específicas de la producción que interesa estimular, constituyen objetivos compartidos por los tecnócratas del gobierno y los empresarios. El logro de tales objetivos favorece el comportamiento "económicamente correcto" del empresariado y ofrece márgenes de acción amplios al gobierno para el enfrentamiento de otros problemas, en especial de aquellos relacionados con la distribución. La existencia de un clima de buena relación entre el gobierno y el sector productivo, no es condición

suficiente pero si es necesaria para el establecimiento de acuerdos sociales y políticos más amplios que garanticen la estabilidad a mediano y largo plazo del sistema político.

En períodos de transformación económica los equilibrios entre los grupos dominantes y gobernantes se ven afectados por la presencia de nuevos objetivos económicos que a su vez condicionan el apareamiento o fortalecimiento de grupos económicos en detrimento de otros ya existentes. Es por ello que, a menudo la aplicación radical de programas de reconversión productiva, está asociada a fuertes disputas no solamente en el plano social sino también en el económico corporativo.

En el caso guatemalteco, pese a que no es sino hasta 1990 cuando se empieza a ejecutar un plan de ajuste y reconversión productivo avalado por el Banco Mundial, se percibe desde mediados del decenio anterior un conjunto de políticas orientadas por tres de los preceptos ordenadores del esquema del ajuste estructural: a. la apertura comercial, b. la promoción de exportaciones en particular las de origen o destino no tradicional y c. la privatización de actividades públicas.

Observando la evolución de algunos de los principales indicadores macroeconómicos tenemos que en el bienio 1985-86, como se observa en el gráfico 4 se produce decrecimiento y estancamiento de la producción en términos reales, situación que se modifica sustancialmente a partir de 1987 y hasta 1990 cuando se registran tasas de crecimiento promedio del 3.6% anual. A partir de 1991 y hasta 1993 el crecimiento promedio de la producción real es del 4.1%.

Las actividades agrícolas e industriales han crecido, como se observa en el cuadro 14, a una velocidad menor que las demás actividades con la excepción de los servicios personales. En contraste las actividades de mayor dinamismo son construcción, electricidad-gas-agua, transporte y servicios financieros. Como resultado de este proceso, el aporte de las actividades primarias y secundarias en la composición del producto ha decrecido levemente entre 1987 y 1993 (ver cuadro 15) al pasar en el caso de la agricultura de 25.7% en el primer año a 24.8% en el último, y en el caso de la industria de 15.7% a 14.4%. En

Cuadro 14

**GUATEMALA: VARIACIONES ANUALES
RELATIVAS DEL PIB POR SECTORES DE ACTIVIDAD.
PRECIOS CONSTANTES DE 1958
-Porcentajes-**

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Agricultura	4.0	4.5	3.1	4.1	3.1	3.0	2.0
Minería	0.0	3.6	3.4	-5.6	8.2	29.3	12.6
Industria	2.0	2.2	2.3	2.2	2.4	3.1	2.4
Electricidad, gas y agua	8.0	8.7	7.8	5.9	5.0	12.3	8.3
Construcción	14.0	15.7	7.8	-7.9	1.5	21.5	10.5
Comercio	3.0	3.1	3.5	1.6	4.2	4.5	4.2
Transporte	5.0	4.3	10.4	6.1	5.9	8.0	7.6
Financiero	4.0	5.6	6.3	7.8	7.2	6.4	7.9
Bienes inmuebles	2.0	1.9	2.1	2.3	2.3	2.4	2.4
Gobierno general	5.0	3.9	4.6	3.9	4.6	5.8	4.8
Servicios Personales	2.0	3.5	2.3	3.4	2.4	3.0	3.0

Fuente: Consejo Monetario Centroamericano.

Cuadro 15

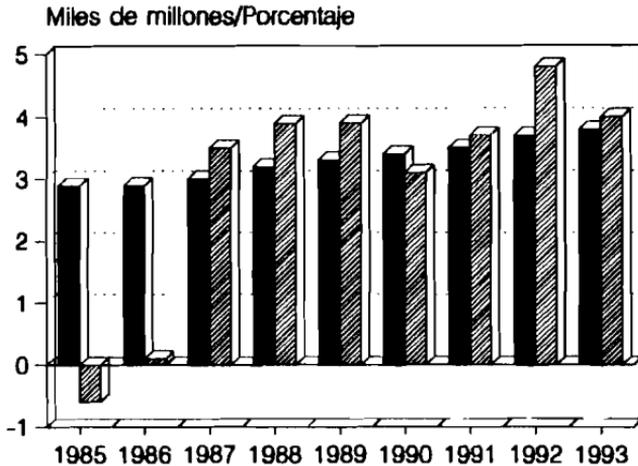
**GUATEMALA: ESTRUCTURA DEL PIB
POR SECTORES DE ACTIVIDAD.
PRECIOS CONSTANTES DE 1958
-Porcentajes-**

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Agricultura	25.7	25.8	25.6	25.9	25.7	25.3	24.8
Industria	15.7	15.4	15.2	15.1	14.9	14.6	14.4
Comercio	24.7	24.5	24.4	24.1	24.2	24.1	24.2
Financiero	3.8	3.8	3.9	4.1	4.2	4.3	4.5
Gobierno general	6.9	6.9	7.0	7.0	7.1	7.1	7.2
Servicios Personales	6.2	6.2	6.1	6.1	6.0	5.9	5.9
Resto	17.0	17.2	17.8	17.8	17.9	18.6	19.1

Fuente: Consejo Monetario Centroamericano.

Gráfico 4

GUATEMALA: PRODUCTO INTERNO BRUTO
AÑOS 1985-1993
-En quetzales de 1958-



Quetzales	2.9	2.9	3	3.2	3.3	3.4	3.5	3.7	3.8
% cambio anual	-0.6	0.1	3.5	3.9	3.9	3.1	3.7	4.8	4

■ Quetzales ▨ % cambio anual

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Guatemala.

contraste las actividades financieras y del gobierno general tienden a aumentar levemente su aporte al producto, en el primer caso de 3.8% a 4.5% en el mismo período, y en el segundo de 6.9% a 7.2%.

Aún cuando tales movimientos no expresan cambios significativos en la composición de la producción que continúa basada en una primacía de agricultura y comercio, se observa al igual que en otros países la tendencia a una especie de estancamiento de las actividades productivas, y a una concentración del dinamismo de la economía en actividades terciarias.⁶⁸

68. La excepción sería el crecimiento acelerado del sector cons-

La evolución del crédito señala una marcada reducción de la oferta de financiamiento a los sectores productivos. En términos generales (Cfr. Cuadro 16), el crédito bancario cayó de 22.5% del PIB en 1986 a menos del 14% en 1992. Aunque el sector privado sufrió esta disminución en una proporción cercana al 2% del PIB, la mayor parte de la reducción fue el resultado de la limitación del crédito al sector público, que alcanzaba apenas el 1% del PIB en 1992, contra 8% seis años atrás. Se observa así una tendencia al cierre del crédito interno al Estado, también recurrente en la región, como resultado de las exigencias de disminución del gasto público y del tamaño del aparato gubernamental.

Cuadro 16

**GUATEMALA: CRÉDITO DEL SISTEMA BANCARIO
NACIONAL POR DESTINO SECTORIAL**

	Sector privado		Sector público		Total
	1	2	1	2	1
1986	14.5	64.5	8.0	35.5	22.5
1987	15.6	73.5	5.6	26.5	21.2
1988	15.4	78.2	4.3	21.8	19.8
1989	14.8	76.8	4.5	23.2	19.2
1990	12.7	80.1	3.2	19.9	15.9
1991	10.9	88.7	1.4	11.3	12.3
1992	12.8	92.3	1.1	7.7	13.9

1= Crédito como % PIB a precios corrientes

2= Crédito como porcentaje del crédito total.

* Incluye Banco de Guatemala más los bancos del sistema y de fomento según la metodología del FMI.

Fuente: FMI. Estadísticas financieras internacionales.

trucción. Mucho se rumora en la región, aunque todavía no se dispone de evidencia empírica que lo demuestre, acerca de la vinculación de dineros del narcotráfico internacional en el dinamismo de la construcción en Centroamérica.

Ahora bien, siendo cierto que la disminución del crédito ha sido mucho menor en el sector privado respecto al público, conviene diferenciar la evolución del financiamiento según las actividades económicas. En tal sentido, se observan severas disminuciones del financiamiento a las actividades agropecuarias e industriales, en contraste con mayor estímulo al comercio y otras actividades. En el caso agropecuario, los saldos crediticios representaban un 20% del total en 1985, cayendo a casi una tercera parte (7.5% del total) en 1992. En la industria la situación es ligeramente más favorable al registrarse una reducción de 10% en la proporción del crédito total destinado a estas actividades entre 1986 y 1992. En contraste, los saldos del sector comercial representaban 18.0% en 1985 creciendo a 29.6% en 1992.

Observadas en términos generales las cifras de evolución de la producción muestran una clara mejoría en la situación económica de Guatemala. Pero tal evolución esta fundada en

Cuadro 17

**GUATEMALA: CRÉDITO POR ACTIVIDADES
DEL SISTEMA BANCARIO NACIONAL**
-Saldos en millones de quetzales a fin de cada año-

	AGROPECUARIO		INDUSTRIAL		COMERCIO		OTROS	
	% PIB	% Total	% PIB	% Total	% PIB	% Total	% PIB	% Total
1985	3.0	20.0	4.0	23.0	3.0	18.0	6.0	38.0
1986	3.0	19.0	5.0	31.0	3.0	18.0	6.0	33.0
1987	3.0	16.0	5.9	31.8	3.5	18.7	6.2	33.5
1988	2.5	15.7	4.0	25.6	3.3	21.0	6.0	37.7
1989	2.5	14.5	5.0	29.2	3.2	18.9	6.4	37.4
1990	2.0	14.5	4.0	29.5	2.7	19.7	5.0	36.3
1991	0.8	14.6	1.4	24.1	1.4	24.9	2.1	36.4
1992	0.5	7.5	1.6	21.5	2.2	29.6	3.0	41.4

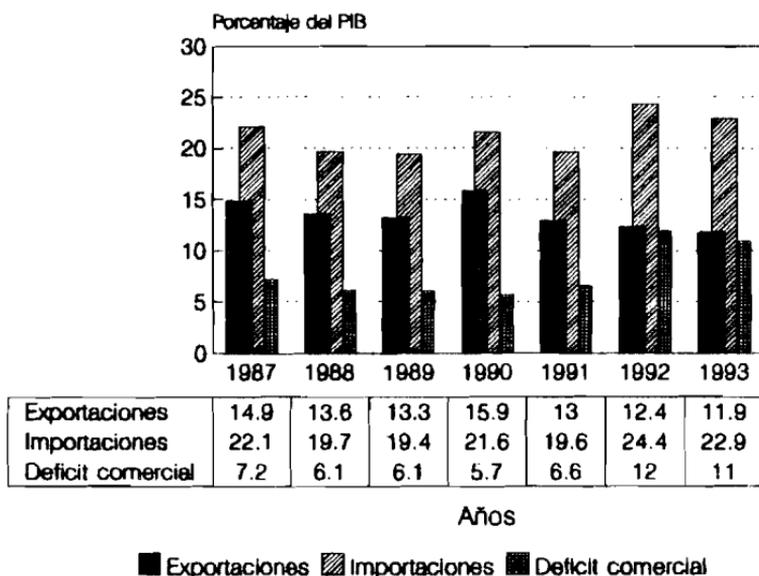
Fuente: Consejo Monetario Centroamericano.

el dinamismo de actividades cuyos efectos son positivos a corto plazo (la construcción es el mejor ejemplo) o que están asociadas al consumo o la especulación, pero que no generan bases sólidas para el lanzamiento de la economía al mercado internacional.

Más aún, el énfasis de la política económica ha estado concentrado en el fomento de las actividades de exportación. No obstante, en términos reales la oferta de productos guatemaltecos al exterior, como se observa en el gráfico 5, ha decrecido entre 1987 y 1992. En 1987 las exportaciones representaron el 14.9% del PIB, crecieron hasta el 15.9% en 1990, iniciando luego un período de descenso hasta el 11.9% en 1993. En contraste, las importaciones permanecen en el nivel del 22% del PIB entre ambos años. Como resultado de ese proceso el déficit comercial prácticamente se duplicó al pasar de 7.2% del PIB en 1987 a 11% en 1993.

Gráfico 5

GUATEMALA: EVOLUCIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR
-Porcentajes del PIB-



Fuente: Elaborado con datos del Banco de Guatemala.

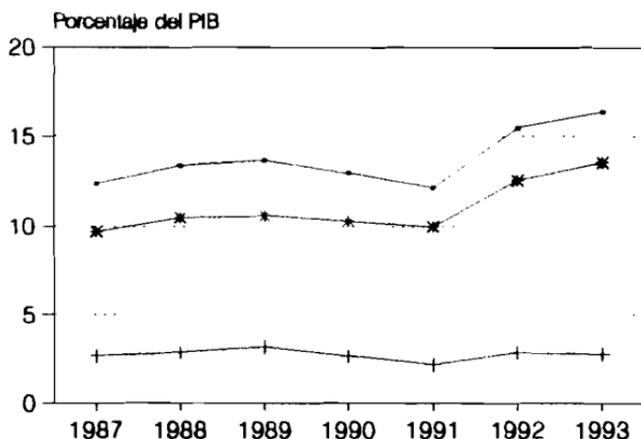
1. *La respuesta de los sectores*

En términos generales el bienestar económico a mediano y largo plazo puede asociarse a la confianza de los sectores productivos que a su vez tienen su mejor expresión en la evolución de los indicadores de inversión. Se ha observado que en términos generales el buen desempeño del Producto Interno Bruto en Guatemala en los últimos años encubre una realidad caracterizada por una severa contracción de la oferta exportable y del crédito a los sectores agropecuario e industrial que no garantiza la sostenibilidad a mediano plazo de los alcances en el plano de la estabilidad económica.

La observación del comportamiento de la inversión, medida a partir de la formación bruta de capital fijo, indica una relativa mejoría en los últimos años. De forma semejante a la de El Salvador, se observa una expansión de la inversión total de 4% respecto del PIB entre 1987 y 1993 explicable exclusivamente por el aumento de la inversión privada (Gráfico 6). A diferencia de El Salvador, tal aumento no parece ser sostenido, por cuanto se observa un deterioro de los niveles de inversión privada en el bienio 90-91 posiblemente relacionado con la incertidumbre creada por el cambio de gobierno y la desconfianza empresarial en el manejo de la política económica. Lo que es más significativo sin embargo es que la velocidad de la reducción de la inversión pública es aquí mucho más acelerada que en El Salvador, observándose en el período que va de 1989 a 1993 una reducción de 6 puntos porcentuales en el componente público de la inversión total (Gráfico 7). En contraste, aunque en El Salvador hubo una caída muy pronunciada de la participación de la inversión pública en el total durante los primeros dos años del régimen de Cristiani, en la segunda mitad se observa una recuperación que mantiene la inversión pública en niveles superiores al 20% del total. Esta situación puede ser indicativa de una mayor disminución, en Guatemala, de las capacidades relativas del Estado para satisfacer expectativas y demandas económicas y sociales.

Gráfico 6

**GUATEMALA: EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN
COMO PORCENTAJE DEL PIB
-Q Corrientes-**



Inversión Interna	12.4	13.4	13.7	13	12.2	15.5	16.4
Inversión pública	2.7	2.9	3.2	2.7	2.2	2.9	2.8
Inversión privada	9.7	10.5	10.6	10.3	10	12.6	13.6

-- Inversión Interna + Inversión pública * Inversión privada

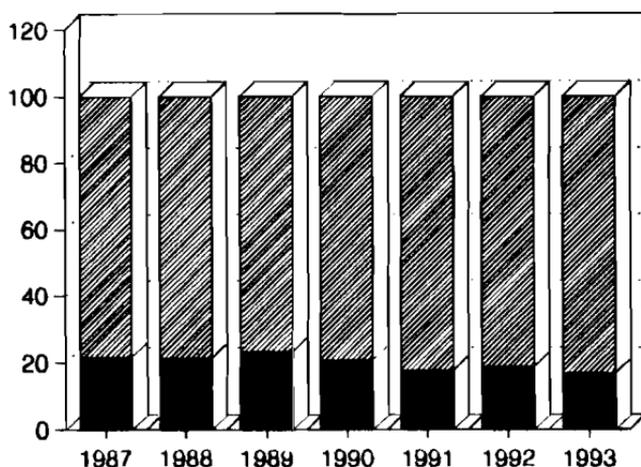
Fuente: Datos del Consejo Monetario Centroamericano.

CONCERTACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

La dinámica política del país al finalizar la administración de Vinicio Cerezo indicaba fuertes enfrentamientos entre sectores gubernamentales y el grupo empresarial, los mismos que se agudizaron a causa de la presencia de medidas económicas dirigidas a favorecer la posición del partido en el poder, la Democracia Cristiana, ante sectores laborales. De particular disgusto para los empleadores fue la aprobación de Ley de Compensación por tiempo de servicio.

Gráfico 7

GUATEMALA: COMPOSICIÓN DE LA INVERSIÓN
-Porcentajes de la inversión total-



Inversión privada	78.4	78.5	76.8	79.1	82.2	81.2	83
Inversión pública	21.6	21.5	23.2	20.9	17.8	18.8	17

■ Inversión pública ▨ Inversión privada

Fuente: Datos del Consejo Monetario Centroamericano.

El grupo empresarial eligió, al igual que en otros países de América Latina, la opción política que le ofrecía mayor estabilidad. El grupo denominado Movimiento de Acción Solidaria, MAS, organizado a partir de la candidatura de Jorge Serrano se presentó como la opción a la política tradicional. La mayoría de los análisis reconocieron que la victoria final sobre el político conservador de un partido más consolidado, Jorge Carpio Nicolle, se debió, en último término al mayor respaldo de la comunidad empresarial a Serrano.

Una vez en el poder la conformación del gabinete, en ausencia de cuadros partidarios, fue una combinación de nom-

bramientos políticamente orientados hacia la definición de acuerdos de trabajo con la oposición más fuerte y la presentación de garantías de buena conducta macroeconómica hacia el sector empresarial.

1. *El Pacto Social*

La colocación de individuos afines a los diversos intereses partidarios y corporativos en las entidades gubernamentales no bastaba. Por ello el presidente Serrano en su discurso inaugural informó la decisión de convocar a un Pacto Social. El mismo iba particularmente orientado a establecer consenso con las organizaciones gremiales respecto de la política salarial, pero las expectativas de algunos sectores apuntaban más a la creación de un espacio de formación de consensos políticos para la orientación general de la política económica y social.

Los primeros conflictos en torno a la convocatoria del Pacto Social estuvieron asociados a la definición de los participantes. En particular la convocatoria tripartita (Estado-empresarios-trabajadores) provocó reacciones adversas entre sectores diversos tanto de asalariados como de los pequeños y medianos empresarios y los partidos políticos.

Algunos reclamaban su derecho a la participación en el Pacto como instancias representativas de sectores sociales, tal fue el caso de la Federación de la Pequeña y Mediana Empresa (FEPYME) cuya participación en el Pacto fue directamente rechazada por el CACIF. Otras demandaban la conformación de una instancia de diálogo nacional que involucrara a todos los sectores para abarcar todos los temas de importancia nacional. Es el caso de la Central General de Trabajadores de Guatemala (CGTG) que preocupada por el carácter tripartito de la convocatoria al Pacto, contrapuso el llamado Pacto de Solidaridad Nacional en el que se involucraría una multitud de instancias sociales e instituciones políticas.

Con no pocos tropiezos, el Pacto Social fue convocado oficialmente el 10. de marzo de 1991. El Presidente nombró una comisión del Pacto Social integrada por 10 representantes del sector empresarial, 10 de los trabajadores, 4 representantes del sector cooperativo y en representación del Gobierno los ministros de Trabajo, Finanzas, Economía, Agricultura, Desarrollo Urbano y Rural y el Comisionado para la Racionalización del Estado. En concordancia con tal composición, los temas del pacto trascendieron los aspectos estrictamente laborales y aunque en su convocatoria oficial no se especificó agenda alguna, se señaló que el contenido de las negociaciones debería considerar al menos las siguientes áreas de política: económico-fiscal, social y política-administrativa (*Inforpress* No. 925: 070391-11).

Tres meses después de convocado, la definición de la agenda continuaba siendo tema de fuerte controversia entre los sectores participantes. A principios del mes de junio, la parte laboral, representada por la CGTG y la Confederación de Unidad Sindical de Guatemala (CUSG), demandaron dar prioridad a la definición de la agenda sobre el tema de política salarial. Ello provocó enfrentamientos que amenazaron la estabilidad de la iniciativa. Lo cual sería solamente el preludio de una actitud de limitada voluntad conciliadora entre las partes que permitiera la formación de un compromiso duradero con la definición colectiva de políticas a mediano y largo plazo. En julio de 1991, superado el bache de la fijación de salarios mínimos y freno a la especulación, las partes acordaron avanzar en la definición de acuerdos sobre temas que venían siendo discutidos, en particular, la devolución de la autonomía para el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) y lineamientos de política fiscal, basados en la búsqueda de mecanismos para aumentar la recaudación tributaria y propuestas de racionalización del gasto. (*Crónica* 183, 18-07-91)

Tras nueve meses de iniciado, en una entrevista a propósito del primer aniversario de su gobierno, el Presidente Serrano reconocía la limitada vigencia del Pacto Social. Al negar que hubiese fracasado, Serrano aseguró que el pacto

...tenía como finalidad mantener un balance entre las tres principales fuerzas del país: trabajadores, sector empresarial y Gobierno para evitar el shock de las medidas que se tenían que tomar. Y lo logró. (*Crónica* 207, 9-01-92).

El Ministro de Trabajo de la Administración Serrano, el socialdemócrata Mario Solórzano fue el principal impulsor del Pacto Social. Solórzano reconoció dos etapas, la primera que coincide con el primer año de gestión del gobierno y la segunda "poco abierta a la prensa que arroja resultados positivos entre los cuales destacan las reformas al Código de Trabajo y la negociación de los términos de un acuerdo en torno a la denuncia laboral que amenazaba los beneficios arancelarios disfrutados por las exportaciones guatemaltecas a los Estados Unidos en el marco del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP)".⁶⁹ Tales resultados, que se aprobaron por el Congreso en noviembre de 1992, señalan un evidente distanciamiento entre los oficiales encargados de la conducción del Pacto y el propio Presidente Serrano quien meses atrás no dudaba en dar por concluida la iniciativa.

Mario Solórzano reconoció tal situación al señalar que el Presidente Serrano "trató de manipular el pacto con puntos de agenda que dividían a los actores participantes, tales como el tema de las tarifas de servicios públicos". En términos de la estrategia de acción de los representantes de las distintas entidades gubernamentales, el Ministro de Trabajo indicó que, desde su posición, convenía estar "lejos del Presidente y cerca del Ministro de Finanzas".⁷⁰

El balance final del Pacto Social es medianamente positivo. Resultó sumamente esperanzador que en una sociedad habituada al enfrentamiento social, los sectores más beligerantes del mundo político y económico estuvieran anuentes a sentarse a la mesa y buscar medidas de consenso. Pero los logros avanzan muy poco. Las desconfianzas mutuas afectaban no

69. Entrevista con el autor, Ciudad de Guatemala, 9 de julio de 1993.

70. *Ibidem*.

solamente la credibilidad de algunos representantes gubernamentales, sino la misma cohesión de los bloques de representación de los tres sectores. Solórzano infiere que, en último término, la falta de acuerdo interno de las delegaciones empresariales y laborales, permitió el juego de una agenda presentada por el sector cooperativo.

El Pacto Social se agotó porque no formaba, *strictu sensu*, parte integral de un proyecto político dominante. Los ministros desconfiaban entre sí y del Presidente y éste veía el Pacto como un instrumento de propaganda útil, no para discutir aspectos centrales de su política económica, sino más bien para controlar la reacción social ante las políticas previamente definidas y establecidas. Los sectores productivos, divididos por sus propias disputas y enfrentados a las reivindicaciones salariales de los trabajadores, respaldadas políticamente por sectores del Gobierno, no encontraron en el Pacto un espacio, alternativo a los tradicionalmente disponibles, para incidir en la orientación general de la política económica del gobierno. Los trabajadores, por su parte, también sometidos a disputas internas no vieron en el pacto más que una oportunidad, seguramente necesaria, para negociar términos de referencia básicos en la definición de la relación capital-trabajo y respecto al agudo asunto de las remuneraciones. Los pequeños productores, del campo y de la ciudad, quedaron básicamente excluidos.

El Pacto sin embargo ha de haber servido de precedente para otro instrumento de negociación multipartito, más cercano al ámbito político, pero de extraordinaria relevancia para la resolución pacífica de la crisis de mayo de 1993: la Instancia Nacional del Consenso.

2. *La Instancia Nacional del Consenso*

En los días del autogolpe de mayo de 1993, emergió en opinión de algunos por iniciativa de la empresa privada y en

opinión de otros por el empuje del Partido Socialista,⁷¹ un espacio de concertación frente a los acontecimientos políticos del país al que paulatinamente se fueron incorporando los sectores más representativos del panorama político, económico y social de Guatemala. La Instancia Nacional del Consenso (INC) avanzó progresivamente como una más de las voces que clamaban por el retorno a la constitucionalidad, para convertirse en el punto de referencia central a partir del cual emergería, entre otras, la propuesta de elección de Ramiro de León como nuevo presidente constitucional.

La INC fue en sentido estricto una salida de la sociedad civil para encontrar fórmulas de solución a la crisis del sistema político que azotaba al país. Ante la incapacidad de las instancias oficiales de representación de intereses, tanto en el ejecutivo como en el legislativo, los grupos corporativos, a los cuales se integraron los partidos políticos, procuraron liberarse de cualquier responsabilidad en el desencadenamiento de la crisis.

Luego de la crisis, la INC adquiere relevancia a partir del esfuerzo para institucionalizar el mecanismo. En palabras de Gabriel Aguilera (1994:236) quedan planteadas las virtudes y las dificultades que debió afrontar durante su vigencia la INC.

La instancia que se pensaba era un espacio de coyuntura, se quedó sin embargo funcionando con aspiración de permanencia. Sin institucionalizarse jurídicamente, y operando con base en reglas muy simples, sin estructuras de poder internas, y tomando todas sus decisiones por consenso, lo que obliga a un estilo de trabajo lento, la INC se fue cristalizando como un espacio propio de la sociedad civil, en el cual los actores de la misma mantienen un continuo aprendizaje en la creación de consensos.

La experiencia de la INC terminaría finalmente con la imposibilidad de alcanzar algún acuerdo entre sus miembros

71. Cfr. en opiniones discrepantes los trabajos de Solórzano (1994) que atribuye liderazgo a su partido en la conformación de la INC y Thesing (1993) que atribuye a la cúpula empresarial la conducción de la instancia.

respecto al problemático asunto de la depuración de las instancias gubernamentales, particularmente el Congreso y la Corte Suprema de Justicia (Aguilera, 1994b:14-15).

Aunque la INC fue una entidad estrictamente política, convocada para resolver una crisis institucional, su particular composición y su permanente apelación a la búsqueda de acuerdos comunes la convirtieron en un potencial precedente para un procedimiento más institucionalizado de concertación política y social en Guatemala. Quedó claro sin embargo que la fuerza de la inestabilidad política en ese país agota prontamente todo esfuerzo de construcción común de una propuesta de desarrollo económico social. En otras palabras, la concertación económica y social no es posible porque no existen los procedimientos institucionales y las prácticas culturales que garantizan la concertación política.

3. *La Asamblea de la Sociedad Civil*

En la primera mitad de 1994 emergieron nuevas iniciativas institucionales en el marco de la negociación político militar entre el Gobierno y la URNG. Se trata de la Asamblea de la Sociedad Civil, concebida como una instancia de mediación e incorporación de intereses del conjunto de la sociedad a la mesa de negociaciones. Creada en la reunión de México, en enero de 1994, la Asamblea de la Sociedad Civil (ASC) se estableció en reconocimiento a los aportes de los diversos sectores civiles a lo largo de las distintas sesiones de pláticas iniciadas a partir de 1990. Las partes acordaron que la ASC discuta "la temática sustantiva de la negociación bilateral, pudiendo emitir recomendaciones y declaraciones" no vinculantes y sin capacidad de veto de los acuerdos adoptados por las partes. (Ortega, 1994:55). Instalada en mayo de 1994, la ASC no contó con la participación del CACIF, lo que limitó sus posibilidades de incidencia efectiva en la mesa de negociaciones.

En lo que aquí concierne, se definieron temas y subtemas uno de los cuales se refiere a "aspectos socioeconómicos y situación agraria". En tanto la presentación de declaraciones de consenso responde al ritmo de las negociaciones de paz, razón por la cual aún no se ha presentado un documento respecto al tema económico social (como si ha ocurrido en los temas de desplazados, derechos humanos y pueblos indígenas), múltiples entidades de la sociedad civil ya se han pronunciado al respecto.⁷² Un análisis somero de las iniciativas presentadas a la ASC permite las siguientes observaciones.

A semejanza de la experiencia salvadoreña en el FOCES, las propuestas de los sectores de la sociedad civil en lo concerniente al tema económico social, tienden a colocar una mayor atención, en algunas casos absoluta, a los temas laborales y de política social. Siendo así también en el caso guatemalteco es de esperar que la integración de los temas en una sola discusión, dentro de la cual se particulariza además la conflictiva temática agraria, puede conducir a una subordinación de los temas estrictamente económicos, entendiendo por tales los relacionados con el ámbito más general de la producción y la política económica.

Esta subordinación de la temática económica está favorecida por dos hechos complementarios. La ausencia del CACIF y de otros representantes de la comunidad empresarial en las propuestas de la ASC, puede restarle importancia ante sectores del gobierno que usualmente están acostumbrados a "discutir" los temas de política económica solamente con los empresarios. El segundo hecho se refiere a la naturaleza de las propuestas

72. Se dispone de los pronunciamientos entregados por la Universidad de San Carlos, la Universidad Rafael Landívar, la Coordinadora de Organizaciones del Pueblo Maya de Guatemala, COPMAGUA, la Mesa Sindical y Popular de la Coordinadora de Sectores Civiles (CSC), la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos de Guatemala, el Consejo Campesino Kabawil, el Movimiento Comunal Guatemalteco Pro-Tierra y Vivienda, la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas y, con propuestas sectoriales, los grupos religiosos, de ONG, de centros de investigación, de partidos políticos y de mujeres.

económicas presentadas a la ASC. Aunque con excepciones, en muchos casos las propuestas económicas se presentan como un conjunto más o menos desordenado de demandas sociales cuya integración entre sí (en la eventualidad de una concreción política) es tan difícil, como su relación con ciertos límites básicos de cualquier reforma económica en el momento actual. Por ejemplo en que condiciones es posible la reanimación de la demanda interna como eje de desarrollo, en un esquema de intercambio comercial a nivel global cada vez más abierto. Además, cómo se vincula una estrategia aperturista con políticas de control de precios o crédito creciente para micro y pequeñas empresas. Las respuestas son tan diversas como las necesidades pero pueden señalarse al menos dos cosas en común: la primera se refiere a la función del Estado y la segunda a la urgencia del tránsito del diagnóstico preciso como punto de partida a la estrategia de desarrollo.

Respecto del rol del Estado es evidente la unidad de criterio acerca de la necesidad del empuje gubernamental, por medio de iniciativas como la reforma tributaria progresiva, la descentralización financiera y administrativa y la generación de espacios de representación de intereses sociales que no han tenido acceso a la toma de decisiones y a la ejecución de políticas públicas. El Estado requiere no sólo ampliar el gasto sino también redefinir el destino hacia un lugar en el que se logre tanto crecimiento como beneficio social.⁷³

El diagnóstico de la situación es claro para los distintos sectores según su ubicación estructural y no se observan entre ellos mayores discrepancias (aunque si pueden existir respecto de opiniones más conservadoras). No obstante la posibilidad de la concreción es una debilidad común. Nuestra impresión

73. Algunos enfatizan la reforma normativa, colocando mayor atención en la promulgación de leyes. Otros perciben la reorientación del gasto hacia los pequeños y medianos productores y la reforma tributaria progresiva. Otros ponen todo el énfasis en la redistribución a partir de políticas sociales y reformas laborales. En todos es común la aspiración de un Estado más activo, más intervencionista y menos liberalizador.

es que las propuestas totalistas, que perciben la urgencia de una transformación radical en la estructura económica y en la política gubernamental no son, simplemente, viables. Aquellas que, por el contrario, se circunscriben al fortalecimiento de las debilidades observadas en ciertas áreas específicas, por ejemplo la participación social, el desarrollo de la pequeña y micro-empresa, el fortalecimiento de los derechos y las posibilidades de defensa de los consumidores y la ampliación de información sobre el proceso de integración a la economía internacional, a fin de valorar mejor opciones y alternativas, constituyen puntos de partida más efectivos para el logro de reformas reales, que puedan conducir al aumento y fortalecimiento del bienestar social.

La estrategia de negociación de la agenda económico social es, finalmente, un problema central. Lo que la sociedad percibe como de mayor urgencia es, en ocasiones, lo que no es susceptible de negociación o cuyas consecuencias políticas son más amenazantes para el proceso de diálogo en su conjunto. Por ello, la vía lenta es quizá más productiva y puede conducir a una acumulación de reformas que a final de cuentas cree algunas diferencias.

DEMANDAS Y NEGOCIACIONES SECTORIALES

En un ensayo sobre lo que denominó cultura de la satisfacción en los Estados Unidos, para referirse al predominio en las decisiones políticas y económicas trascendentales de los intereses de los grupos más privilegiados de la sociedad, John Kenneth Galbraith advirtió que para servir a tales propósitos se requería el cumplimiento de tres condiciones:

a. respeto por la persecución ilimitada de riqueza, b. una aspiración minimalista respecto de las funciones del Estado y

finalmente, c. un sentimiento menor de responsabilidad social frente a los pobres.

Aunque en Guatemala no se observa algo parecido a un consenso político dominante, es cierto que las reformas económicas aplicadas por los gobiernos del período democrático actual, contienen los elementos identificados por Galbraith y producen las situaciones anómalas que algunos de tales propósitos conllevan: el enriquecimiento al menor costo y en el menor tiempo posible es campo fértil para el desarrollo de la corrupción y el ilícito administrativo tanto en la empresa pública como en la empresa privada. Es por ésto que pese a la ausencia de un plan estructurado y congruente de ajuste estructural, o al menos a su emergencia tardía y trunca por las vicisitudes del régimen político, no se observan desencuentros graves entre el Estado y los sectores productivos. En otras palabras, las fuentes de la inestabilidad política de Guatemala en el proceso democrático están más asociadas a los fracturamientos internos del bloque dominante y a la ausencia de una propuesta de distribución social costeable y legitimante, que a disputas en torno al modelo de organización del aparato productivo.

No por ello sin embargo, los temas concernientes a la producción carecen de importancia en la reflexión perspectiva sobre la consolidación democrática en Guatemala. Tales asuntos, iniciando con la cuestión sociolaboral, como lo señala la experiencia salvadoreña, adquieren mayor importancia cuando se han logrado acuerdos básicos en el plano político institucional. Es de esperar en consecuencia que conforme se avance en el fortalecimiento democrático emerjan con mayor fortaleza debates en torno a la orientación del modelo económico-social.

La confrontación entre la comunidad empresarial y el Gobierno está en Guatemala asociada en primer lugar a un reclamo recíproco: desde el empresariado se percibe el Estado como fuente de corrupción, ineficiencias y toda clase de vicios administrativos. Algunos funcionarios de turno reclaman del empresariado falta de compromiso con el financiamiento de las tareas de mejoramiento social del país.

Con ciertos obstáculos, la política económica, por encima de cualquier voluntarismo, avanza en la dirección afín a los intereses empresariales. Existe una política de contención del gasto público que favorece al sector privado. Existe una política de relativa flexibilidad cambiaria que ayuda a la exportación, la misma que disfruta de incentivos especiales. Los impuestos a la riqueza, el comercio y la producción no aumentan. Ciertas actividades del Estado se privatizan y la política social es en su mayor parte financiada con donaciones y endeudamiento externo.

No obstante se observan a lo largo del período que va de 1990 a 1993 algunos puntos de controversia que se refieren en lo medular a tres aspectos: el costo del dinero, el financiamiento del Estado y la protección a los productores y la atención preferencial en casos particulares.

1. Estabilizar, especular y crecer

Los productores guatemaltecos han visto en los últimos años un aumento sustancial en las tasas de interés propiciado, sin lugar a dudas, por los altos intereses devengados por los bonos del tesoro y el aumento en el encaje y las inversiones obligatorias a los bancos del sistema, medidas cuyo propósito es el de contener la inflación y mitigar el déficit fiscal. En marzo de 1990, la presión directa de representantes del CACIF y de UNAGRO logró la reducción de la tasa de interés de los bonos del Tesoro de 24% a 18%. La medida fue sin embargo temporal, pues en junio del mismo año se lanzaron al mercado los célebres Certificados Negociables Representativos de Inversión de Valores en Custodia, conocidos mejor como CENIVACUS. Inicialmente estos títulos devengaron intereses que oscilaban entre el 18% y el 36% según el plazo. La inconformidad empresarial fue mayor cuando el Gobierno de Serrano adicionó a los existentes nuevos títulos emitidos por el Banco de Guatemala, denominados Certificados de depósito a plazo o CDP, medida

que fue criticada severamente por el CACIF y la Asociación Nacional del Café (ANACAFE), uno de cuyos dirigentes aseguró que "...a los bancos les resulta más atractivo y seguro, comprar títulos públicos, que prestarle a los agricultores para que fertilicen o mejoren sus cultivos". (*Inforpress* 938: 13-6-91).

Las presión del sector empresarial logró revertir, en marzo de 1993 una propuesta para aumentar el encaje, aunque la Junta Monetaria compensó el retroceso al aumentar el porcentaje de inversiones obligatorias de los bancos del sistema en títulos del tesoro. Esta iniciativa provocó nuevamente inconformidad empresarial que se reflejó en una demanda generalizada por liberalización de las tasas de interés y el mercado crediticio, rebajar el encaje bancario, las inversiones obligatorias y otros controles financieros, liberar el mercado de divisas, así como la reestructuración de las funciones rectoras y reguladoras de la Junta Monetaria y la Banca Central. (*Inforpress* 1028 29-04-93).

La presión empresarial, al finalizar 1993 había sido incapaz de disminuir la tendencia alcista de las tasas de interés debido a las acciones del Gobierno. Es posible que la discontinuidad gubernamental haya jugado en contra de las expectativas de corrección alentadas por los empresarios, por cuanto el nuevo gobierno presidido por Ramiro de León, si bien manifestó comprensión sobre las denuncias empresariales y aceptó la necesidad de limitar el control sobre el tipo de cambio y las tasas de interés, requería del mantenimiento de los recursos derivados del encaje bancario o las inversiones obligatorias a fin de mantener un equilibrio relativo que le garantizara control de la inflación interna y el beneplácito de los organismos de crédito internacional. La cuestión es sumamente compleja porque el aumento de las tasas activas ha implicado la ampliación del margen de intermediación financiera, lo que aumenta las ganancias del capital bancario privado. Se observa pues la confluencia de tres racionalidades distintas: a. la del equilibrio, impulsada desde el gobierno, b. la de la rentabilidad financiera, y c. la del crecimiento económico real.

A mediano plazo el problema requiere de una solución que permita la ampliación de la oferta crediticia al sector privado, en términos generales. Hasta el momento, el examen del período 90-93 da la razón a los empresarios que acusan al gobierno de haber privilegiado la estabilidad por sobre el crecimiento productivo y de la inversión. La estrechez y la incertidumbre del ciclo político en Guatemala, no parece permitir las correcciones cíclicas del énfasis en la política económica que permite en otras experiencias, tales como la costarricense, el mantenimiento de equilibrios básicos y la satisfacción de las expectativas de crecimiento de los productores.

2. *Reforma tributaria*

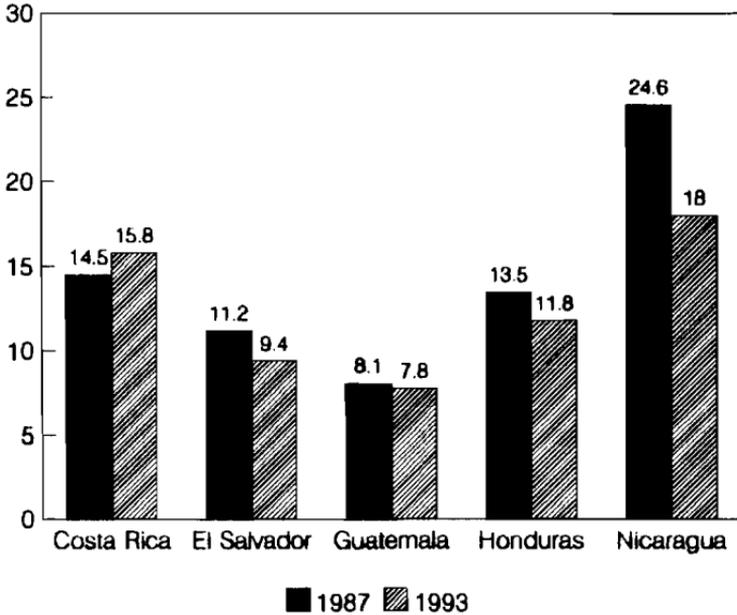
Los empresarios guatemaltecos no se diferencian de sus colegas de los demás países del área respecto a su natural aversión por los impuestos. La diferencia es que en Guatemala se pagan menos impuestos que en cualquier otro país de la región. Como se observa en el gráfico siguiente, la carga tributaria en Guatemala del 8.1% del PIB en 1987, descendió a 7.8% en 1993. Aunque en los demás países del área la proporción de los ingresos tributarios en relación al PIB también cayó en el mismo período, continuó siendo más baja en Guatemala que en cualquier otro país. En contraste, la carga aumentó en Costa Rica al pasar de 14.5% a 15.8%.

Consultados sobre el problema dirigentes de Cámara Empresarial, aseguraron que en la definición de las políticas monetarias y fiscales "los gobiernos están habituados a políticas cortoplazistas" y afirmaron que, en contraste con el control excesivo de las políticas cambiaria, monetaria y crediticia, se observa

"...poca racionalización del gasto público: los recursos no alcanzan por exceso de burocracia. Hay mala recaudación

Gráfico 8

**CENTROAMÉRICA: INGRESOS TRIBUTARIOS
COMO PORCENTAJE DEL PIB**



Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Monetario Centroamericano.

tributaria, no porque se evadan impuestos, sino porque el gobierno no facilita el trámite a los contribuyentes".⁷⁴

El argumento es harto conocido. La crisis fiscal se asocia consistentemente a exceso de gastos innecesarios y mala recaudación. Los empresarios exigen control y disminución del déficit fiscal pero no están en disposición de apoyar el aumento de los ingresos por medio de la generación de nuevos impuestos.

74. Entrevista del autor con la Junta Directiva en sesión de Cámara Empresarial. 8 de julio de 1993. Estuvieron presentes los dirigentes empresariales, Juan Mauricio Wurmser, Presidente de Cámara Empresarial; Herbert Kaltschmitt L., Vicepresidente; Otto Ernesto Becker M., Gerente General, Humberto Pretti, Mario Rodolfo Dacaret J. y Carlos A. Bonifasi G.

Durante la Administración de Jorge Serrano, el Ministro de Finanzas, Richard Aitkenhead, puso a la discusión con la comunidad empresarial un nuevo paquete de política tributaria que, como se mencionó en páginas anteriores, no difería notablemente de la última propuesta presentada por Vinicio Cerezo. El camino fue difícil, la oposición empresarial dura y la paciencia de los negociadores gubernamentales limitada. El 20 de agosto de 1991 el Ministro de Finanzas presentó la propuesta de reforma tributaria al Congreso luego de frustrados esfuerzos por construir un paquete consensuado con los empresarios y los sindicatos. Los primeros demandaban tiempo para estudiar las propuestas, aunque desde el principio manifestaron su oposición a la propuesta de impuesto sobre renta a las empresas, y los segundos se oponían en lo fundamental a la propuesta de generalización del IVA, que naturalmente disminuiría el poder adquisitivo de sus ingresos.

En términos generales, los empresarios denunciaban que la propuesta impositiva respondía más a una lógica hacia el incremento del gasto público y menos a un paquete que tome en cuenta incentivos a la producción y la inversión. Tras largas negociaciones representantes de las gremiales de Industrias, Finanzas, Comercio y Agro estuvieron de acuerdo en uno sólo de los planes presentados por el gobierno: la generalización del IVA. Tal propuesta se correspondía plenamente con la aspiración empresarial según la cual se debe bajar "la presión fiscal directa (impuestos sobre ingresos) y se aumente la indirecta (impuestos al consumo)".⁷⁵ (*Crónica*, 190, 30-08-91). Después de 6 meses de negociaciones con el CACIF, el Gobierno continuaba atado de manos y sus apoyos políticos y sociales empezaban a debilitarse. El tiempo para el llamado al sacrificio empezaba a agotarse. La revista *Crónica* del 22 de noviembre de 1991,

75. Lo sustentado por los empresarios fue expresado por un directivo de la Cámara Empresarial: "los impuestos recaen sobre el grupo que sí contribuye pero la gran masa no contribuye". Entrevista con la directiva de Cámara Empresarial, citada.

recogió las implicaciones políticas de la negociación fiscal del siguiente modo:

Los empresarios organizados, que ya lograron la eliminación del Impuesto al Timbre (a las operaciones financieras), quieren también que se modifique el impuesto a los intereses y, si el Ministro de Finanzas se descuida, hasta que se quite el Impuesto sobre la renta. *El CACIF, que en un principio logró colocar a sus hombres dentro del Ejecutivo, ha preferido dar la espalda al Presidente, antes que aceptar la reforma fiscal.* (Paréntesis y destacado nuestro).

Para entonces la paciencia del Ministerio de Finanzas se había agotado. Los intereses corporativos del las poderosas gremiales del empresariado primaban por sobre cualquier arreglo político. La preservación de los niveles de ganancia obtenidos no rivalizan con la búsqueda de equilibrios financieros o de mayores recursos para la distribución, si tal fuera el caso. En el Congreso, por su parte, no se observaba autonomía respecto a las disputas entre el Ejecutivo y los empresarios. El Ministro Aitkenhead, lo puso deportivamente (*Crónica 202*, 22 de noviembre de 1991):

...es como un juego entre la modernización y el tradicionalismo, y tengo que reconocer que el equipo tradicional, que no quiere pagar impuestos y desea mantener privilegios y exenciones, me está ganando el juego, cuyo árbitro es el Congreso.

Cerrando las puertas de la negociación con los empresarios, el Ministro advirtió

Consideramos que el único que debe aprobar o improbar la modernización tributaria es el Congreso. Los demás sectores sólo tienen la capacidad de conocer, opinar y manifestarse públicamente.

El Congreso, sometido a la disputa política, no se movió a la velocidad requerida por el Ejecutivo. No fue sino hasta el mes de julio de 1992 cuando entraron en vigencia las dos

principales reformas tributarias: la generalización del IVA y el cambio del ISR. Ambas reformas le permitirían al Ministerio de Finanzas, en teoría, avanzar a 10% del PIB la carga tributaria. Los resultados señalan que en 1993 los ingresos tributarios con respecto al PIB fueron del 8%, proporción exactamente igual a la reportada en el año de 1992. Puede argumentarse que las reformas no pudieron ejercer el efecto esperado debido a la desconfianza entre el empresariado generada por los acontecimientos políticos de 1993. Pero también puede señalarse que el efecto prácticamente nulo de la reforma tributaria de la Administración Serrano se debe a la evasión. Por ejemplo, en fuentes del Ministerio de Finanzas señalaron que en el caso de los impuestos aduaneros, básicamente a las importaciones, se recaudó el 70% de lo previsto en 1993 (*Inforpress*, 18 de noviembre de 1993). Otros informes, publicados por el diario *Siglo Veintiuno* el 15 de noviembre de 1994, y citados por *Inforpress* ubican los porcentajes de evasión aduanera en niveles del 51%, 53% y 56% en los años 91, 92 y 93 respectivamente.

En todo caso, queda claro que la ineficacia de la oposición a la formulación de nuevas políticas impositivas, se ve compensada por la conducta, cercana a la desobediencia civil, que significa la no aplicación de la norma. Se crean nuevos impuestos pero no se pagan. Además, el encontrar voluntad concesionaria dentro de unos sectores no necesariamente implica encontrarla dentro de la comunidad empresarial en su conjunto. Como lo señaló Mario Solórzano, Ministro de Trabajo de la Administración Serrano:

Los empresarios son sectores organizados cuando luchan en contra del Gobierno, pero no tienen capacidad de coacción para exigirle a sus asociados que paguen salarios mínimos, por ejemplo. Tienen grandes luchas internas pero públicamente actúan como el Ejército.

3. *Compensación económica*

En un escenario marcado por la crisis fiscal o por el miedo tecnocrático al desequilibrio de las finanzas públicas y que no necesariamente conduce a crisis, la atención preferencial del Estado a determinados sectores y grupos económicos, produce inconformidad entre los demás.

Algunas medidas de política económica favorecen indirectamente a algunos sectores en detrimento de otros. Tal es el caso de la política de control de precios internos por medio de la elevación de las tasas de interés inducida por los bonos del Tesoro, que en último término benefician notoriamente al sector financiero afectando las inversiones productivas. Haciendo un balance del proceso de estabilización económica y de la Administración Serrano, Julio Aguilar de la Federación de la Pequeña y Mediana Empresa Guatemalteca, FEPYME, consideró que "...ha fomentado la especulación de capital. Con los CENIVACUS los bancos hicieron fortunas y se volvió casi obligado para ellos invertir en operaciones especulativas. Eso preocupa porque no hay inversiones en el sector productivo".⁷⁶

La formulación de la política, aunque es espacio de conflicto entre los sectores sociales y el Estado, establece precedencias de interlocutores. Tales precedencias son claras entre el grupo de la gran empresa y a menudo tienden a excluir de los debates sobre política productiva a otros sectores, igualmente vinculados con la producción. Tal es el caso de los pequeños y medianos empresarios organizados por FEPYME⁷⁷. La participación de esta organización en el Pacto Social de la Administración Serrano fue expresamente vetada por los representantes de CACIF y aceptada por el Ministro de Trabajo, Solórzano, por

76. Entrevista con el autor. Ciudad de Guatemala, 9 de julio de 1993.

77. FEPYME afirma afiliar a 13,000 empresarios en pequeño y mediano que representan 129,000 empleos. La organización no asume sin embargo la representación del sector de microempresa. Al respecto véase Escoto y Marroquín, 1992:128.

razones de pragmatismo y por considerar a FEPYME una organización "no representativa". Las posibilidades de influir en el destino de las políticas así como la mejor disposición de información afectan significativamente la capacidad de respuesta económica de los agentes. Como lo expresó el presidente de FEPYME "las empresas grandes saben antes que las pequeñas qué viene, para qué viene y hacia quién viene, y actúan en consecuencia".⁷⁸

Pero la aparición de disputas intersectoriales a menudo aparece asociada, no a la disposición de espacios de influencia, sino al disfrute específico de beneficios derivados de políticas particulares. En el caso de las políticas de compensación económica, las medidas de este tipo son impugnadas por los sectores no beneficiarios que las consideran "antimerchantiles" y típicamente políticas, mientras que los grupos beneficiarios aducen razones de justicia y solidaridad, a menudo justificadas no en sus necesidades, sino en las de sus empleados.

En enero de 1992 la Asociación Nacional del Café (ANACAFE), ante la intensidad de la caída de los precios internacionales del grano demandó acciones compensatorias por parte del Estado (*Inforpress* 969, 6 de febrero de 1992). Los cafetaleros argumentaron que la caída de los precios "podría sacar del mercado a 45,000 pequeños productores" afectando cerca de 2.7 millones de empleos. Ante tal situación demandaron la eliminación de impuestos de exportación, el aumento de la devaluación y la derogación de leyes y decretos sobre garantías laborales que a su juicio "elevan los costos de producción y son contraproducentes puesto que contribuyen a la quiebra del sector cafetalero": en particular la Ley de Compensación Económica por tiempo de servicio y el decreto para la aplicación de convenios de la OIT sobre servicios de salud en el trabajo. El 16 de setiembre del mismo año, los cafetaleros solicitaron al Estado la emisión de bonos de emergencia para el sector por valor de 180 millones de dólares para ser entregados en un período de tres años. El 22 de octubre, con evidente celeridad, la Junta

78. Entrevista citada.

Monetaria aprobó la emisión de bonos del café sobre la base de una entrega anual de 75 millones de dólares, que podría repetirse durante tres años dependiendo de la evolución de los precios internacionales del grano, hasta sumar 225 millones de dólares.⁷⁹

Las reacciones adversas fueron inmediatas. Jorge Briz, expresidente del CACIF afirmó que:

...los bonos del café perjudicarán la economía del país (debido a que) las resoluciones de esa índole perjudican a los guatemaltecos, sientan un mal precedente, son un medio no equitativo y no resuelven el problema de fondo (Ibídem).

Un comerciante, directivo de Cámara Empresarial,⁸⁰ se opuso a las compensaciones económicas indicando que:

El empresario necesita seguridad jurídica y reglas claras, pero no exenciones o leyes que favorezcan a un empresario con granjerías que no son regla general en el mercado.

Los políticos, sin embargo comprenden mejor la racionalidad de las medidas de compensación económica, la que no se ubica en el mercado. Para Mario Solórzano, la compensación de precios para los cafetaleros recibió su apoyo pues "el bono tendría efectos positivos sobre el empleo. Además el propósito era mantener un clima de estabilidad política."⁸¹

79. El 80% de los recursos serían destinados a "ajustar" en US\$15 el precio del quintal, mientras que el restante 20% serviría de reserva "por cualquier deficiencia en el monto de las amortizaciones". (*Inforpress* 1006, 29 de octubre de 1992.)

80. Entrevista citada.

81. Entrevista citada.

El propósito de este estudio es el de conocer las implicaciones políticas de las reformas económicas que tienen lugar en la actualidad Centroamericana. El supuesto general es que la estabilidad de los regímenes políticos en proceso de democratización está tanto asociada al establecimiento de pactos políticos para el cese de los conflictos armados o al establecimiento de un marco común referencial de reglas del juego político, como a la magnitud y al carácter de las consecuencias sociales que conllevan las reformas económicas inducidas por el proceso de globalización. Mucho se ha avanzado en el conocimiento de los costos estrictamente sociales del ajuste, vinculados a la pobreza y en general al "malestar" de la población. Sin embargo, se conoce poco de las consecuencias político-económicas, es decir aquellas que se vinculan a la formación de consensos y conflictos entre los sectores productivos, y de éstos con el Estado, que afectan necesariamente el logro final de las medidas económicas.

Para aclarar este último punto baste señalar que los particulares resultados observados en las variables macroeconómicas no son producto de la calidad de la definición y aplicación tecnocrática de las políticas que los originan, sino más bien, de la calidad de la respuesta política de los agentes económicos. Por ejemplo invertir o no invertir es una decisión política en tanto supone control sobre los recursos financieros que impulsan el crecimiento y todas sus implicaciones económicas y sociales; también lo es porque refleja una evaluación de la acción gubernamental y en general del "ambiente económico" y, finalmente, es política porque su ausencia afecta en una u otra forma las expectativas del grupo gobernante.

En Guatemala, las políticas de los últimos años señalan proclividad hacia los temas que son propios de la agenda neoliberal. Control fiscal, apertura y privatización. Como en otros países del área, la orientación de la política económica en tales coordenadas, ha implicado la transnacionalización subsidiaria

de la política social que solo existe cuando fluye financiamiento internacional. Pero a diferencia de otros países de la región, en el caso guatemalteco no se observa un repunte económico significativo, ni siquiera en el rubro estratégico de las exportaciones. Las cifras de crecimiento del PIB encubren un fenómeno de concentración del dinamismo en actividades como la construcción y los servicios financieros, observándose una disminución, todavía no muy severa, del aporte de los sectores industriales y agrícolas en la producción nacional.

Por otro lado el financiamiento a las actividades productivas ha decaído como resultado de la especulación y el estímulo estatal al aumento de las tasas de interés.

Mientras el sistema financiero disminuye su financiamiento a las actividades productivas, se observa en general tendencias a la baja de tasas de inversión que ya eran prácticamente mínimas. La inversión privada cayó a la mitad en el período de la transición democrática lo cual, posiblemente, sea un indicador de la desconfianza de los sectores productivos con la conducción de los asuntos económicos en un escenario político en que las decisiones son más pluralistas.

Es difícil sin embargo determinar que factores inducen la caída de la inversión, observada en el bienio 90-91 y la concentración del dinamismo económico en la especulación a corto plazo. Podría argumentarse, a diferencia de la hipótesis anterior según la cual las decisiones empresariales son adversas al desarrollo democrático, una hipótesis que apunte más bien a las debilidades del proceso político institucional. En el primer caso se colocaría el acento en la falta de compromiso de los actores económicos con la democracia, en el segundo caso se trataría más bien de un exceso de incertidumbre provocado no por la emergencia de procedimientos transaccionales y, como diría Przeworski la ignorancia del resultado final, sino por la persistencia de las interrupciones autoritarias del proceso democrático.

El enfrentamiento con el Estado no es necesariamente más pronunciado que el enfrentamiento entre las diversas fracciones del aparato productivo. Algunos sectores empresariales

rechazan tan fuertemente los subsidios estatales de los servicios públicos como aquellos que protegen a ciertas actividades productivas. Los principales focos de tensión entre la política económica y el empresariado están colocados en la cuestión de la legitimidad de la acción pública. La corrupción y otras manifestaciones de descomposición administrativa en el seno del Estado, justifican en la moralidad empresarial su renuencia a financiar con impuestos cualquier tipo de actividades públicas. Este razonamiento, no obstante, deja de servir cuando se trata de subsidiar actividades empresariales afectadas por la evolución de los precios internacionales o la protección de prácticas ineficientes. En tales casos, cuyo ejemplo más palmario son los bonos del café, la fuente de legitimación del auxilio estatal es la traslación del efecto social, es decir los desempleados y la pobreza que podría generar una acción negativa por parte del Estado.

Los fenómenos observados dejan ver la urgencia de un proceso de concertación económica que permita la formulación de una propuesta de desarrollo económico cuyo horizonte se ubique en el largo plazo. La concertación económica, que señala prioridades de inversión y favorece las posibilidades de tránsito de unas ramas de la producción a otras dependiendo de su competitividad en los mercados internacionales, requiere de dos condiciones que hacen posible su legitimación y su pervivencia. En primer lugar un proceso sostenido de reconversión que se exprese tanto en la oferta de productos como en la eficiencia de los procesos productivos. En segundo término un efecto social distributivo potencialmente capaz de generar respaldo político a las reformas económicas. Ambos procesos han estado prácticamente ausentes en la doble transición guatemalteca a la democracia y al mercado internacional.

La razón de esta ausencia estriba, a nuestro juicio, en la debilidad de los consensos políticos. A diferencia del caso salvadoreño donde la clase dominante pactó una reforma económica que viabilizó la negociación política y el alcance de la paz, aún cuando solo fuera por el hecho de agrupar la parte dominante de la mesa de negociación, en Guatemala no existe

un acuerdo político mínimo que empuje al Estado y a la comunidad empresarial en una sola dirección y que le permita al resto de la sociedad civil identificar tal rumbo y negociar su participación en el tránsito. El corolario final señala que en Guatemala hoy, los resabios vivientes del modelo autoritario obstaculizan tanto la vida en democracia como el bienestar social y el crecimiento económico.

CONCLUSIONES

Los procesos políticos y económicos en Centroamérica muestran muchas semejanzas, originadas tanto en la naturaleza de las expectativas sociales, como en los objetivos generales y los mecanismos institucionales de las políticas gubernamentales. Por el lado de las expectativas, la población se encuentra dividida en dos perspectivas generales: la de la justicia y la del crecimiento. La expectativa de justicia, sostenida por las mayorías políticamente débiles, se refiere a la necesidad de reformas sociales que permitan justificar la larga espera por la respuesta del Estado a las necesidades de salud, de educación, de cultura y recreación de importantes segmentos de la población de Centroamérica que hoy día subsisten, a duras penas. La expectativa de crecimiento se refiere a las demandas de sectores económicos que no ven posibilidades de desarrollo progresivo en un entorno hostil a las actividades empresariales. Tal hostilidad es la resultante de la combinación de conflictos políticos y militares con iniciativas erráticas de política económica, que constituyen freno a las posibilidades de inversión. En ambos casos, tanto desde la óptica popular como la empresarial, la finalización de la guerra se convierte en punto de partida para el avance de los intereses sociales y el relanzamiento de las actividades económicas. Pero todo parece indicar que no existe el mismo convencimiento respecto de que la

finalización del conflicto armado debería empatarse con un programa progresivo de democratización.

Del lado de las políticas gubernamentales se observan al menos tres constantes: a. el desarrollo de procesos de negociación para los conflictos armados, b. la profundización de políticas mercado-dirigidas complementadas con instrumentos de compensación tanto social como económica, y c. el desarrollo de mecanismos de concertación económico social a fin de establecer acuerdos básicos y disminuir resistencias.

En todos los países en que hubo enfrentamiento militar interno ha habido procesos de negociación política que han resultado exitosos en Nicaragua y El Salvador y que continúan desarrollándose en Guatemala. Aunque no siempre con el respaldo de todos los sectores políticos y sociales, tales negociaciones expresan la voluntad de ciertos sectores gobernantes, y aún de los alzados, para buscar y transitar caminos alternativos de resolución de controversias en procura de un horizonte que se define como democrático.

La negociación política ha ocurrido en simultaneidad con el desarrollo de la reforma económica neoliberal. Paradójicamente la paz emerge en un momento de contracción de la capacidad del Estado para satisfacer necesidades sociales, y no en un momento de bonanza económica que permita la satisfacción de demandas postergadas durante la crisis y los regímenes autoritarios. De ahí la extraordinaria relevancia de las políticas de compensación económica y social que sirven de placebos para mitigar las resistencias ante el cambio y para mostrar que la paz alcanzada, y el presunto tránsito a la democracia, conforman un escenario indiscutiblemente mejor al pasado inmediato.

Pero como las respuestas económicas son limitadas a corto plazo, y la compensación está dirigida sólo a sectores potencialmente explosivos, se han ensayado mecanismos multipartitos de concertación económica y social, que busquen espacios de avenimiento político con la reforma. En Nicaragua es muy poco lo avanzado en este punto. Pero las iniciativas han sido mucho más numerosas y efectivas en El Salvador y Guatemala.

Este es el entorno dentro del cual los hechos examinados en los análisis precedentes se sitúan. En la reflexión inicial alrededor del concepto de gobernabilidad, señalamos que ésta, en la acepción que hemos adoptado, debe referirse al efecto en la sociedad, esto es en su comportamiento político, de por lo menos tres elementos: a. el carácter y la magnitud de la intervención estatal, b. el desarrollo económico prevaleciente y c. el problema de la pobreza y la política social. Dado que en este estudio no hemos abordado por razones estrictamente metodológicas el punto c. concentraremos nuestras reflexiones en las dos materias iniciales.

LA DINÁMICA DEL ESTADO

En análisis precedente permite observar que, en la situación centroamericana del primer lustro de los años noventa, el país que muestra mayor nivel de estabilidad política, es también el de una mayor actividad pública. Es notable además, que la incorporación plena de los países en la corriente económica originada en el llamado consenso de Washington, no necesariamente se refleja en una disminución de la magnitud del peso del Estado en la economía y, según señalan los datos de Nicaragua y Guatemala, el inicio de reformas democráticas aún en marcos de estabilización y ajuste neoliberal pueden conducir a una ampliación y no a una disminución de las actividades del Estado.

La cuestión del Estado en la práctica efectiva de las reformas económicas no parece estar referida a la eliminación de su intervención económica en general, sino solamente a aquellas actividades que no se insertan dentro de la política general de estímulo del mercado. Es por ello que la disminución o el aumento del peso de la actividad pública en una sociedad, no necesariamente implica el fortalecimiento de la política democrática, si entendemos por tal, el avance de reformas de socie-

dad (Weffort). El origen de los ingresos del Estado es apenas un indicador de la extrema incapacidad de los Estados centroamericanos, y aquí Costa Rica no es excepción, para organizar estructuras tributarias basadas en principios elementales de justicia distributiva. Y la persistencia del déficit fiscal (en contraste con la evidencia que señala limitada atención de las demandas sociales), o la búsqueda irracional del equilibrio a toda costa, son indicativos que el destino final de los recursos públicos lejos de contribuir a la legitimación, alimenta prácticas ilícitas basadas en aspiraciones personales.

Todo ello condiciona un malestar social contra el Estado. En los países de transición, todavía cuesta aceptar que las razones del dominio autoritario han cedido voluntariamente ante el impulso de la democracia. Los políticos, viejos o nuevos, alcanzan apenas la categoría de mal menor. La corrupción evidente en todos los niveles, autoriza e impulsa a los ciudadanos a la conducta evasora. Donde existe una experiencia mayor de juego democrático, junto a una presencia más extendida de servicios estatales, tal inconformidad tiene un efecto limitado. Pero es bastante clara la dificultad para construir soportes materiales a los procesos democráticos en gestación, en medio de una masiva desconfianza hacia lo público y sus agentes.

REESTRUCTURACIÓN PRODUCTIVA

El ritmo de ejecución de la política de reestructuración productiva en Centroamérica, entendiendo por tal el efecto del estímulo a las actividades productoras de bienes transables y los servicios privados financiero y de comercio, está estrechamente condicionado por las posibilidades y requerimientos de la política. En algunos casos como el costarricense, la política induce gradualismo en el tanto las objeciones de los grupos afectados tienen el efecto de desacelerar el proceso de adopción de reformas. En El Salvador, la dinámica de la negociación

política de la guerra, no ha disminuido sensiblemente la velocidad de las reformas –mayor que en cualquier otro país de la región– pero si ha precipitado la aparición de mecanismos de compensación social que ofrezcan a los grupos empobrecidos por la guerra y el ajuste, limitadas respuestas a sus múltiples demandas sociales. En Guatemala, aunque la persistencia de la guerra no parece tener los devastadores efectos sobre la economía que si tuvo en El Salvador, la excesiva inestabilidad del régimen político, no ha permitido la aplicación sostenida de reformas económicas. Cuando se han tomado medidas fuertes, emergen con igual virulencia la protesta popular y el veto empresarial, produciendo en la práctica no el gradualismo de un movimiento cíclico en favor de las reformas como ocurre en Costa Rica, sino el encadenamiento, a veces muy conflictivo, de reformas que empiezan y terminan abruptamente.

Igualmente, los resultados de las política económicas están profundamente condicionados por el peso de la política. En Costa Rica, la evidencia señala que ha sido posible impulsar reformas radicales (como la creación de una banca privada, el cierre de empresas estatales y la liberalización de precios) en medio de un clima de estabilidad política, porque las resistencias se mitigan periódicamente en el marco de la certidumbre del ciclo electoral. En El Salvador, el convencimiento mayoritario de que la situación anterior a las reformas políticas y económicas (la guerra y el descalabro económico) es intolerable, ha precipitado un sentimiento de empuje y un compromiso de oposición de demandas sociales que le ha permitido el mayor crecimiento económico de la región en los últimos años. En Guatemala, muy por el contrario, el alto costo político de iniciar reformas cada vez que la crisis política provoca rupturas que amenazan con el retorno al pasado no-democrático, conduce a un estado de efectivo veto social: los empresarios se niegan a pagar impuestos a toda costa y los sectores populares rechazan con la fuerza del motín urbano, muchos intentos de liberalización. La perspectiva de satisfacción de demandas, en este caso, está planteada para el corto plazo, lo cual confronta en su

origen los supuestos neoliberales basados en la mitología del derrame.

En los casos de El Salvador y Guatemala, es evidente que la posposición de las demandas especialmente de los grupos menos privilegiados no puede demorar mucho, so pena de iniciar revueltas como las que algunos sectores (militares desmovilizados) han comenzado a ensayar. Ello exige un cambio fundamental en la orientación de las prioridades del gasto público. La compensación social, cuyo efecto político legitimador es mucho más claro en sociedades que disponen de un aparato más o menos desarrollado de políticas sociales, no puede mitigar para siempre las necesidades de la población. Para avanzarse sensiblemente se requiere un nuevo compromiso estatal que procure financiamiento interno para el desarrollo social y que no solamente desarrolle mecanismos, a veces indebidamente complejos, de gestión y administración de ayuda internacional. La política social, es muy sabido, no debe confundirse con la caridad cristiana.

Por el lado de la compensación económica, especialmente visible es los denodados esfuerzos gubernamentales para "incentivar" el cambio y para mitigar (como en el caso de la caída de los precios del café) los efectos lesivos sobre influyentes sectores económicos del "libre" juego de las fuerzas del mercado, está bastante claro que el Estado no puede continuar satisfaciendo tales necesidades, a costa de otras funciones más legítimas y legitimantes. Si no hay voluntad empresarial para el financiamiento de las actividades públicas, no hay compensación económica posible.

Lo mismo ocurre con la voluntad hacia la inversión. El fortalecimiento del modelo económico requiere una ampliación de los niveles de inversión privada que garantiza una expansión económica más duradera. En Guatemala, los límites de la inversión señalan la desconfianza de los empresarios en un régimen político que no se consolida a causa de la falta de apoyo material de los distintos segmentos sociales. En El Salvador una mayor propensión inversionista podría estar en la base de

la extraordinaria carrera por la producción que ese país empieza a liderar en Centroamérica.

Como ningún modelo económico, si quiere ser políticamente viable, puede basarse en el fortalecimiento exclusivo de los poderosos, las políticas neoliberales han desarrollado programas de fortalecimiento de las llamadas microempresas. Pero en todos los casos estudiados, el apoyo a la microempresa está más bien referido a políticas sociales de generación de empleo, que a un esfuerzo estratégico de crecimiento económico. La política de microempresa es marginal en el esquema y está reducida a la asignación de crédito, que como es natural, no alcanza a satisfacer las necesidades de la población.

CONCERTACIÓN ECONÓMICO SOCIAL

La concertación social es un subproducto de la negociación política cuya característica más sobresaliente es una prolífica gestión institucional pero pocos resultados concretos. En Guatemala y El Salvador se han desarrollado múltiples fórmulas de concertación tripartita de intereses, las más significativas de las cuales se han producido en el marco del proceso de negociación político militar. Aunque el grado de desarrollo del Foro de Concertación Económico Social de El Salvador es muy diferente a la Asamblea de la Sociedad Civil de Guatemala, si se quiere sólo por el hecho de que en el segundo caso no se ha producido un acuerdo de paz, pueden extraerse algunas experiencias comunes.

La primera observación se refiere a la clara subordinación de los mecanismos de concertación económico-social a los términos de las negociaciones político-militares. Es ahí donde se originan las iniciativas y en el caso de Guatemala, sólo se le asigna carácter de órgano deliberativo cuyas decisiones no son vinculantes. Esta subordinación es reflejo de la naturaleza de los problemas políticos que requieren, con extrema urgencia, la

pacificación. El problema emerge cuando las instancias de concertación continúan subordinadas al proceso político en lugar de generar ellas mismas espacios de diálogo y de toma de decisiones que contribuyan a la formación de un escenario político democrático.

La actitud de los diferentes sectores sociales ante la concertación es también factor limitante al logro de avances significativos. Mientras los grupos populares acuden con entusiasmo a causa de la limitada disposición de espacios de negociación, para empresarios y gobierno, habituados al intercambio formal e informal, el desarrollo de nuevos mecanismos que integren otros sectores resulta en ocasiones molesto. Además, la actitud del empresariado ante el Gobierno no es siempre amigable y está condicionada por una experiencia política más cercana a la imposición autoritaria que al intercambio democrático. Mientras en Costa Rica el funcionamiento permanente de espacios de negociación permite que diferencias, aparentemente irreconciliables, no degeneren en crisis políticas de peligrosa magnitud, en otros países la relación no es transparente y la desconfianza, o su antónimo la confianza absoluta, marcan la relación. En El Salvador con o sin espacios de negociación el empresariado percibía al de ARENA como su gobierno, mientras que en Guatemala, aún en la mesa de negociación, la desconfianza es la tónica de la actitud del empresariado hacia el Gobierno.

Otra parte de los límites para la consolidación de un espacio político democrático, está asociada al fracturamiento de la agenda de la negociación en los aspectos sociales y económicos. Por la larga postergación de las demandas populares, los temas que desde la perspectiva de estos sectores deben ser abordados, son los que se refieren a las relaciones obrero-patronales y la política social. Estas demandas difieren de las típicamente económicas y, al menos en el caso de El Salvador, fueron primer tema de discusión y primera razón de estancamiento, dada la magnitud de las necesidades y la limitada voluntad concesional de las partes.

Pero quizá el efecto más pernicioso de la distinción tajante entre agenda social y agenda económica en los espacios de concertación, es dejar en manos del Gobierno y, en el mejor de los casos, del diálogo bilateral con los empresarios, la definición y supervisión de la política económica y sus efectos sobre la producción y sobre el consumo. El riesgo es que, en el entorno político dominante, la determinación de las metas macroeconómicas condiciona lo que es posible hacer en el plano social. Una promesa de mejoramiento futuro es, por último, la respuesta final.

Es riesgoso, finalmente, pronunciarse sobre las posibilidades de estabilidad política o los avances futuros en lo que hemos denominado la gobernabilidad social de los países estudiados. Aún con la más completa e indiscutible evidencia empírica, la evolución de los acontecimientos políticos en Centroamérica ha dejado claro que se trata de una combinación altamente explosiva de elementos que tanto pueden conducir a un nuevo ciclo de estabilidad, como al precipicio de la ruptura institucional a la vuelta de unos pocos años.

Lo que puede afirmarse con certeza es que hay ciertas áreas de la vida social que, en la desesperada búsqueda de la paz, han sido dejadas al arbitrio del mercado. Los mecanismos institucionales de la transición, si bien numerosos y democráticos en la forma y composición, todavía no muestran resultados tangibles. Han servido de promesa de mejoramiento futuro, pero no han logrado satisfacer en la práctica ninguna demanda concreta. La reforma del Estado ha sido regresiva: la política social está cada vez más en manos de la caridad internacional y una reducida elite es, al parecer, la principal beneficiaria de la gestión pública.

De la mano del juego de la oferta y la demanda la estabilidad política y la gobernabilidad de las sociedades centroamericanas no se presenta promisorias. El sino del mercado es la desigualdad; la virtud de la democracia y el soporte de la gobernabilidad es la justicia. La única salida a esta profunda paradoja puede venir de una refundación de la política y de un reencuentro positivo de la Sociedad con el Estado.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilera, G. "Gobernabilidad, legitimidad electoral y sociedad civil: el golpe de Estado y la Instancia Nacional de Consenso en Guatemala" en Carballo, M. y Maihold, G. (Comps.) *¿Qué será de Centroamérica?: Gobernabilidad, legitimidad electoral y sociedad civil*. San José. Fundación Friedrich Ebert/CEDAL. 1994a.
- "La democracia y la cuadratura del círculo: la crisis política en Guatemala" en *Polémica* No. 1, Tercera época, Guatemala. 1994b.
- Aguilera, G., Morales, A. y Sojo, C. *Centroamérica de Reagan a Bush*. San José, FLACSO. 1991.
- Alcántara, Manuel. *Gobernabilidad, crisis y cambio*. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales. 1994.
- Annis, Sheldon et. al. "Poverty, natural resources and public policy in Central America". Washington D. C., ODC U.S. *Third World Policy Perspectives*. No. 17. 1992.
- Asociación de Medianos y Pequeños Empresarios Salvadoreños (AMPES). *Planteamiento de la Asociación de Medianos y Pequeños Empresarios Salvadoreños ante el Foro de Concertación Económica y Social*. San Salvador. 1992.

- ___ *Memoria de Labores de AMPES*. San Salvador. 1993a.
- ___ *Plan Anual Operativo de AMPES*. San Salvador. 1993b.
- Banco Central de Reserva de El Salvador. *Revista Trimestral*. Julio-Setiembre. 1989.
- ___ *Revista Trimestral*. Julio-Setiembre. 1993.
- Barrera, Yesid et.al. *La economía de los pobres*. San José, FLACSO. 1993.
- Buci-Gluskmann, Christine. *Gramsci y el Estado. Hacia una teoría materialista de la filosofía*. México, Siglo XXI Editores. 1987.
- Cáceres, Luis René. "Capital flight from Central American countries". En *Savings and Development*, XVIII (2):137-152. 1993.
- Cámara de Comercio e Industria de El Salvador. 1993. *Carta Informativa*. N° 209. San Salvador.
- Castellanos Moya, Horacio. *Recuento de incertidumbres*. San Salvador, Ediciones Tendencias. 1993.
- Castañeda, Tarsicio. *Para combatir la pobreza*. Santiago, Chile, Centro de Estudios Públicos. 1990.
- Centro de Investigaciones Tecnológicas y Científicas. CENTEC. "La Gestión Económica de Arena. La Política del Sector Externo". *Cuaderno Política Económica*. Vol. 1, Número 3. El Salvador. Octubre-Noviembre. 1990a.
- ___ "La Gestión Económica de Arena. La Reforma del Sistema Financiero: ¿Es oportuna la reprivatización?" *Cuaderno Política Económica*. Vol. 1, Número 2. El Salvador. 1990b.
- ___ *Perspectivas de la Caficultura*. Colección Seminario. N° 15. Dirección de Seminarios. San Salvador. 6 de marzo. 1992.

- "Propuesta de un programa económico-social de Consenso para El Salvador". *Cuaderno Política Económica*. Número 17. El Salvador. Marzo-Abril. 1993.
- *El Movimiento Sindical en la Asamblea Legislativa*. Colección Seminario. Dirección de Seminarios. San Salvador. s.f.
- CEPAL. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*. 1990. Santiago. Naciones Unidas. 1991.
- Consejo Monetario Centroamericano. *Boletín Estadístico*. San José, Costa Rica. 1990, 1992, 1993.
- *Informe sobre la situación económica de los países centroamericanos en 1993*. Secretaría Ejecutiva. San José, Costa Rica. Abril. 1994.
- Coopedge, Michael. *Institutions and Democratic Governance in Latin America*. August 1993 revision of paper prepared for the conference "Rethinking Development Theories in Latin America" Institute of Latin American Studies, University of North Carolina, Chapel Hill, March 11-13, 1993. 1993.
- Córdova Macías, Ricardo. "Procesos Electorales y Sistema de Partidos en El Salvador (1982-1989)". Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo. *Serie de Análisis de la Realidad Nacional* 92-1. El Salvador. Diciembre. 1992.
- "El Salvador: transición política, reconversión militar y el futuro de la democracia". San Salvador, *Documentos de Trabajo FUNDAUNGO*. 1993a.
- *El Salvador: Las negociaciones de paz y los retos de la postguerra*. San Salvador. IDELA. 1993b.
- Crozier, Michael; Huntington, Samuel; Watanuki, Joji. "La gobernabilidad de la democracia". En *La comisión trilateral y la coordinación de políticas del mundo capitalista*. Cuadernos semestrales CIDE. 1978.

- Cruz Letona, R. "Realidad y Perspectivas de la Banca de Fomento Agrícola en El Salvador". CENITEC. *Cuadernos de Investigación* N° 8. Año II. San Salvador, Mayo. 1991.
- Cuenca, Breny. *El poder intangible. Influencia de AID en El Salvador en los años ochenta*. Managua, CRIES-PREIS. 1992.
- Dada Hirezi, Héctor. Ponencia en "Evaluación Global del Programa de Ajuste Estructural". CENITEC. Colección Seminario. N° 20. Dirección de Seminarios. San Salvador. 21 de Agosto. 1992.
- Dalmau, Pedro. Ponencia en "Las artesanías como fuente generadora de Empleos y Divisas a través de las exportaciones". CENITEC. Colección Seminario. N° 19. Dirección de Seminarios. San Salvador. 19 de Junio. 1992.
- Deane, Herbert. "La justicia: compensatoria y distributiva". En Mooney, Michael y Stuber, Florian (compiladores). *Los humanistas y la política. Alicientes en tiempos difíciles*. México, Fondo de Cultura Económica. 1984.
- Escoto, J. y Marroquín, M. *La AID en Guatemala. Poder y sector empresarial*. Managua, CRIES/AVANCSO. Ediciones CRIES. 1992.
- Franco, Eliana y Sojo, Carlos. *Gobierno, empresarios y políticas de ajuste*. San José, Costa Rica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. FLACSO 1992.
- Fondo Monetario Internacional. *Estadísticas Financieras Internacionales*. Washington D.C., Septiembre. 1993.
- Fuentes Meléndez, M., Cuéllar Aguilar, N. "Los Intermediarios Financieros No Oficiales en El Salvador: Un Estudio de Casos". *Cuadernos de Investigación*. N° 15. Centro de Investigaciones Tecnológicas y Científicas (CENITEC). Año V. San Salvador, Marzo. 1993.

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE). "Acuerdos importantes". *Avances del Foro de Concertación Económico-Social*. No. 2. San Salvador. Setiembre. 1992a.

— "Desarrollo y Ecología en el Marco de la Sociedad Salvadoreña". *Alternativas para el Desarrollo*. No.1. San Salvador. Junio. 1992b.

— "El Impacto del Impuesto al Valor Agregado en la Economía Familiar". *Alternativas para el Desarrollo*. No.2. San Salvador. Junio. 1992c.

— "Estabilización Económica y Social". *Avances del Foro de Concertación Económico-Social*. No.4. San Salvador. 9 de Octubre. 1992d.

— "Hacia un Desarrollo Ecológicamente Viable en El Salvador. I Parte". *Alternativas para el Desarrollo*. No. 5. San Salvador. Diciembre. 1992e.

— "La parcelación de las cooperativas". *Avances del Foro de Concertación Económico-Social*. No. 6. San Salvador. 11 de Noviembre. 1992f.

— "Las Modificaciones Gubernamentales a la Ley de Defensa del Consumidor: Otra 'malversación' más del Pensamiento Mágico Neoliberal". *Alternativas para el Desarrollo*. No.3. San Salvador. Julio. 1992g.

— "Manifiesto del Sector Laboral". *Avances del Foro de Concertación Económico-Social*. No.3. San Salvador. 1 de Octubre. 1992h.

— "Necesidad de Buscar Acercamientos y de una Actitud Concertadora en el Foro". *Avances del Foro de Concertación Económico-Social*. No.5. San Salvador. 27 de Octubre. 1992i.

— "Por un Proyecto de Desarrollo Alternativo". *Alternativas para el Desarrollo*. Documento para Discusión del III Encuentro Foro de Sao Paulo celebrado del 16 al 19 de julio

de 1992 en Managua, Nicaragua. No. 4. San Salvador. Junio. 1992j.

— "¿Qué pasa en el Foro?" *Avances del Foro de Concertación Económico-Social*. No. 1. San Salvador. Setiembre. 1992k.

— "Acuerdo de principios y compromisos. 17 de febrero de 1993". *Avances del Foro de Concertación Económico-Social*. No.10. San Salvador. 19 de Febrero. 1993a.

— "Acuerdo de Principios y Compromisos: Primer resultado concreto del Foro para la Concertación Económica y Social". *Avances del Foro de Concertación Económico-Social*. No.11. San Salvador. 10 de Marzo. 1993b.

— "Comportamiento de la Economía en 1992". *Avances del Foro de Concertación Económico-Social*. No.9. San Salvador. 3 de febrero. 1993c.

— "Convenios de la OIT y Libertades Sindicales". *Avances del Foro de Concertación Económico-Social*. No.14. San Salvador. 30 de Abril. 1993d.

— "El Foro para la Concertación Económica y Social y los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo". *Avances del Foro de Concertación Económico-Social*. No.12. San Salvador. 18 de Marzo. 1993e.

— "El Problema del Desarrollo Urbano en San Salvador". *Alternativas para el Desarrollo*. No.6. San Salvador. Febrero. 1993f.

— "Foro para la Concertación Económica y Social: Comisión Tripartita". *Avances del Foro de Concertación Económico-Social*. No.13. San Salvador. 15 de Abril. 1993g.

— "Foro para la Concertación, GSP y Código de Trabajo". *Avances del Foro de Concertación Económico-Social*. No.7. San Salvador. 8 de Diciembre 1992. 1993h.

- "Hacia un Desarrollo Ecológicamente Viable en El Salvador. II Parte". *Alternativas para el Desarrollo*. No.8. San Salvador. Abril. 1993i.
- "Hacia un Desarrollo Ecológicamente Viable en El Salvador. III Parte. El Sistema de Transporte vehicular en el área metropolitana de San Salvador". *Alternativas para el Desarrollo*. No.10. San Salvador. Mayo. 1993j.
- "La Economía Salvadoreña en 1992: entre la inestabilidad y la paz". *Alternativas para el Desarrollo*. No.9. San Salvador. Mayo. 1993k.
- "La importancia de la Organización Comunal en la prevención de desastres ambientales". *Alternativas para el Desarrollo*. No.12. San Salvador. Junio. 1993l.
- "La Organización Sindical: Un Derecho Humano Universal". *Avances del Foro de Concertación Económico-Social*. No.15. San Salvador. 21 de Mayo. 1993m.
- "Reforma Urbana: Por Ciudades y Poblados Justos, Democráticos y Sostenibles". *Alternativas para el Desarrollo*. No.7. San Salvador. Febrero. 1993n.
- "Temática a Desarrollar en el Foro de Concertación". *Avances del Foro de Concertación Económico-Social*. No.8. San Salvador. 13 de enero. 1993o.
- Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social. FUSADES. "Desafíos de la reconversión industrial" en *Boletín Económico y Social*. No. 96, noviembre. 1993.
- "La emigración de salvadoreños y su impacto económico y social" en *Boletín Económico y Social*. No.98, enero. 1994.
- Funes, Carlos M. "El Salvador: Déficit Fiscal y Gestión Macroeconómica, 1970/89". CENITEC. *Cuadernos de Investigación* N° 11. Año III. San Salvador, Enero. 1992a.
- "Tendencias actuales de la economía salvadoreña. Profundización de los equilibrios estructurales y mayor

- fragilidad de la estabilidad financiera." CENITEC. *Cuaderno Política Económica*. Número 14. El Salvador. Setiembre-Octubre. 1992b.
- Gobierno de Guatemala. *Memorandum*. Guatemala, 19 de marzo. 1987.
- *Guatemala 2000: Una Estrategia para la Paz y el Desarrollo*. Versión preliminar. Guatemala, 30 de diciembre. 1988.
- *Política Económica y Social del Gobierno de Guatemala para el período 1991-1996*. Guatemala, noviembre. 1991.
- *Propuesta de políticas y Acciones de Guatemala. Una Estrategia para la Paz y el Desarrollo*. Guatemala. s.f.
- Habermas, J. *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Buenos Aires, Amorrortu Editores. 1975.
- Hernández, J. "Evaluación de las Políticas de Apertura Económica" en *Economía* No. 110, año XXIX, octubre-diciembre. 1991.
- INCEP. "El Acuerdo de Paz de El Salvador. Del Acta de Nueva York a la instalación de la COPAZ. (Documentación del período diciembre '91-febrero '92)". *Temas y Documentos de debate* No.1/92. Guatemala, INCEP. Enero-febrero. 1992.
- "La crisis político-constitucional de Guatemala: del golpe de Estado de Jorge Serrano a la Presidencia Constitucional de Ramiro de León Carpio". *Panorama Centroamericano*. Guatemala, mayo-junio. 1993.
- Laclau, Ernesto y Mouffe, Chantall. *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Madrid, Siglo XXI Editores. 1987.
- Lasch, Christopher. "Fragilidad del liberalismo". En *Leviatán*, II Epoca (49):61-73. 1992.

- Levy, Sarah. "Recursos humanos y capacidad tecnológica. Bases de una nueva estrategia de industrialización para El Salvador". CENITEC. *Cuaderno Política Económica*. Número 13. El Salvador. Junio. 1992.
- Menjívar L., Rafael y Pérez S., Juan Pablo. Coords.. *Informalidad Urbana en Centroamérica: Entre la acumulación y la subsistencia*. Caracas. FLACSO-Nueva Sociedad. 1991.
- Menjívar L., Rafael y Pérez S., Juan Pablo. Coords. *Ni héroes ni villanas. Género e informalidad urbana en Centroamérica*. San José, FLACSO. 1993.
- Ministry of Planning and Coordination of Economic and Social Development. MIPLAN. *The Government's Economic and Social Program, 1989-1994*. Report of the First Consultative Group Meeting (Paris, May 15-16, 1991) San Salvador. 1991.
- National Reconstruction Plan. Report of the Consultative Group Meeting (Washington, DC, March 23, 1992) San Salvador. 1992.
- *Consolidating the Peace through National Reconstruction and Poverty Alleviation*. Report of the Consultative Group Meeting (Paris, April 1, 1993) San Salvador. 1993a.
- *Programa Económico y Social 1993*. San Salvador. 1993b.
- Offe, Claus. "Ingovernabilidad. Sobre el renacimiento de teorías conservadoras de la crisis". En Torres-Rivas Edelberto (compilador). *Política, teoría y métodos*, San José, EDUCA. 1990.
- Oficina Internacional del Trabajo. *Anuario de Estadísticas del Trabajo*. Génova. OIT. 1991.
- Orellana Merlos, Carlos. "Migración y Remesas. Una evaluación de su impacto en la economía salvadoreña". CENITEC. *Cuaderno Política Económica*. Vol. 1, Número 11. El Salvador. Abril-Mayo. 1992.

- *Políticas de promoción de exportaciones en El Salvador. Informe de Consultoría preparado para el proyecto "Política comercial e ingreso neto de divisas en Centroamérica" del Programa Costa Rica de FLACSO. Inédito. 1993.*
- Ortega Pinto, Herbert David. "Negociaciones de paz en Guatemala. Análisis de los actores políticos y de las incompatibilidades básicas" en *Estudios Internacionales*. Revista del IRIPAZ. No. 9, ene-jun. pp.49-63. 1994.
- Poitevin, René. *Guatemala: La Crisis de la Democracia. Dudas y esperanzas en los golpes de Estado de 1993*. Guatemala, FLACSO-Guatemala. Junio. 1993.
- "Consideraciones para el estudio de los problemas de la democracia en Centroamérica" en Gilles Bataillon, et. al. *Centro América entre Democracia y Desorganización*. Guatemala. FLACSO-Guatemala/Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos/BRCST. 1994.
- Presidencia de la República de Guatemala. *Plan de Gobierno de los 180 días*. Guatemala, 1 de julio. 1993.
- *Programa de los 500 días, en el contexto de Guatemala 2000 hacia la modernización de la Economía Nacional*. Guatemala, 25 de agosto. 1989.
- Przeworski, Adam. *Democracy and the market. Political and economic Eastern Europe and Latin America*. Cambridge University Press. 1992.
- Reyes, E. "Política Económica e Inversión Pública en Guatemala" en *Economía* No.110, año XXIX, octubre-diciembre. 1991.
- Rosa, Herman. *AID y las transformaciones globales en El Salvador*. Managua. CRIES. 1993.
- Rubio Fabián R. *Análisis Crítico de la gestión macroeconómica predominante: La universalización de la política econó-*

mica neoliberal. Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE). San Salvador. Febrero. 1993. 1993.

Salomón, Leticia. *Política y militares en Honduras*. Tegucigalpa, Honduras, Centro de Documentación de Honduras. 1992.

Schmitter, Philippe. "La mediación entre los intereses y la gobernabilidad de los regímenes en Europa Occidental y Norteamérica en la actualidad". En Berger, Suzanne (compiladora), *La organización de los grupos de interés en Europa Occidental*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. 1988.

Segovia, Alexander. "Los Desequilibrios macroeconómicos en El Salvador. Bases para una política de estabilización de consenso". CENITEC. *Cuaderno Política Económica*. Vol. 1, Número 6. El Salvador. Abril-Mayo. 1991.

— Ponencia "Las fuerzas sociales ante el reto de la concertación económica y social". CENITEC. *Colección Seminario*. Dirección de Seminarios. San Salvador. s.f.

Segovia, A., Pleitez W. "Política de promoción de exportaciones no tradicionales de El Salvador a terceros mercados en la década de los ochenta". CENITEC. *Cuadernos de Investigación* N° 4. Año II. San Salvador, Septiembre. 1990.

Solórzano, M. "Guatemala: para salvar la democracia" en Carballo, M. y Maihold, G. (Comps.) *¿Qué será de Centroamérica?: Gobernabilidad, legitimidad electoral y sociedad civil*. San José. Fundación Friedrich Ebert/CEDAL. 1994.

Sorto Rivas, Francisco. "Ajuste Estructural y Sistema Financiero en El Salvador". CENITEC. *Cuadernos de Investigación* N° 12. Año III. San Salvador, Marzo. 1992a.

— "Balance de la economía salvadoreña en 1992 y perspectivas para 1993". CENITEC. *Cuaderno Política Económica*. Número 15. El Salvador. Noviembre-Diciembre. 1992b.

- Sorto Rivas, Francisco y Segovia, Alexander. "La Reforma Financiera de Arena: ¿Hacia dónde se dirige la privatización de la banca?" CENITEC. *Cuaderno Política Económica*. Vol. 1, Número 12. El Salvador. Abril-Mayo. 1992.
- Stein, Eduardo y Arias Peñate, Salvador. Coords. *Democracia sin pobreza. Alternativa de desarrollo para el Istmo Centroamericano*. San José, DEL-CADESCA. 1992.
- Thesing, Josef. "Al rescate de la democracia en Guatemala. El golpe de Estado de Jorge Serrano y sus consecuencias" en INCEP. *La crisis político-constitucional de Guatemala: del golpe de Estado de Jorge Serrano a la Presidencia Constitucional de Ramiro de León Carpio*. Panorama Centroamericano. Guatemala, mayo-junio 1993. 1993.
- Tomassini, Luciano. *Estado, gobernabilidad y desarrollo*. Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo. 1993.
- Torres Rivas, Edelberto. "La democracia y la metáfora del Buen Gobierno." en Steichen J., Regine (comp.) *Democracia y Democratización en Centroamérica*. San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica. 1993.
- Valero Iglesias, Luis Fernando. *Consideraciones sobre la transición democrática en El Salvador*. Ponencia presentada al Primer Congreso Nacional de Ciencia Política, San Salvador, 22 al 24 de julio de 1992.
- Vicepresidencia de la República. et al. *Primer Simposio Consultivo de la Micro y Pequeña Empresa Salvadoreña*. San Salvador. 13 y 14 de octubre. 1992.
- Vickrey, William. "La justicia, la igualdad y el sistema económico". En Mooney, Michael y Stuber, Florian (compiladores). *Los humanistas y la política. Alicientes en tiempos difíciles*. México, Fondo de Cultura Económica. 1984.
- Washington Office on Latin America. *Reluctant reforms: The Cristiani government and the international community in*

the process of salvadoran post-war reconstruction. Washington, D.C. WOLA. 1993.

Weffort, Francisco. *¿Cuál democracia?* San José, Costa Rica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. FLACSO. 1993.

Wilkinson, Bruce W. "Trade liberalization, the market ideology and morality: Have we a sustainable system?" En Grinspun, Ricardi y Cameron, Maxwell A. (Eds.) *The Political Economy of North American Free Trade.* Montreal, McGill-Queen's University Press. 1993.

World Bank. *Governance and Development.* Washington, D.C. 1992.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	9
INTRODUCCIÓN	11
1. GOBERNABILIDAD, ECONOMÍA Y ESTADO: UNA VISIÓN DE CENTROAMÉRICA	23
EL PESO RELATIVO DEL ESTADO: ¿CUÁNTA ACTIVIDAD PÚBLICA ES SUFICIENTE?	25
JUSTICIA DISTRIBUTIVA	29
DÉFICIT FISCAL O CRISIS DE LEGITIMIDAD	33
EL ESTADO Y LA GOBERNABILIDAD EN CENTROAMÉRICA	37
2. EL SALVADOR: AJUSTE ESTRUCTURAL, PRODUCCIÓN Y GOBERNABILIDAD	41
AJUSTE Y GOBERNABILIDAD EN EL SALVADOR	42
LOS COMPONENTES ECONÓMICO-SOCIALES DE LOS ACUERDOS DE PAZ	54

AJUSTE ECONÓMICO Y GOBERNABILIDAD SOCIAL	62
REESTRUCTURACIÓN Y SECTORES SOCIALES	76
SOCIEDAD, PAZ Y GOBERNABILIDAD	88
3. GUATEMALA:	
CRISIS POLÍTICA, ESTANCAMIENTO ECONÓMICO	95
POLÍTICAS DE REESTRUCTURACIÓN PRODUCTIVA	96
SITUACIÓN MACROECONÓMICA Y DE LOS SECTORES PRODUCTIVOS 1987-1993	115
CONCERTACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL	123
DEMANDAS Y NEGOCIACIONES SECTORIALES	133
LOS LÍMITES DE LA INESTABILIDAD	145
CONCLUSIONES	149
BIBLIOGRAFÍA	159
ÍNDICE	173

Impreso en Litografía Cosmos