

PN ABX 439
ISBN 97409

EL SALVADOR HACIA EL AÑO 2000:
UNA PLATAFORMA DE POLITICA
ECONOMICA Y
SOCIAL DE CONSENSO

INDICE

CAPITULO I

RESUMEN DEL SEMINARIO "EL SALVADOR HACIA EL AÑO 2000: UNA PLATAFORMA DE POLITICA ECONOMICA Y SOCIAL DE CONSENSO"	1
--	---

CAPITULO II

DOCUMENTO BASE: EL SALVADOR HACIA EL AÑO 2000: UNA PLATAFORMA DE POLITICA ECONOMICA Y SOCIAL DE CONSENSO	9
--	---

CAPITULO III

EL PAPEL DEL ESTADO EN LA SOCIEDAD	19
EL PAPEL DEL ESTADO EN LA SOCIEDAD Lic. Alex Segovia - CENITEC	19
LA MODERNIZACION DEL ESTADO: EL PAPEL DEL ESTADO EN LA SOCIEDAD Lic. Alfonso Goitia - FUNDE	23
EL PAPEL DEL ESTADO EN LA SOCIEDAD Lic. Carlos Mauricio López - FUNDAUNGO	29
MODERNIZACION DEL ESTADO Lic. Rafael Antonio Lemus - FUSADES	33
COMENTARIOS DEL DR. ROLF LÜDERS	39

CAPITULO IV

EVOLUCION DE LA POBREZA Y DE LOS INDICADORES SOCIALES	43
EVOLUCION DE LA POBREZA Y DE LOS INDICADORES SOCIALES Lic. Juan José García - CENITEC	43
UNA NUEVA POLITICA SOCIAL PARA EL SALVADOR Lic. Elsa Lily Caballero Z. - FUNDE	48
UNA PROPUESTA DE REFORMA A LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL SALVADOR Dr. Ricardo Córdova M. - FUNDAUNGO	55
LA REFORMA DEL SECTOR SALUD Lic. Carlos Mauricio López - FUNDAUNGO	61

PROPUESTA PARA FORMULAR UNA PLATAFORMA PARA EL DESARROLLO SOCIAL Lic. Sandra Rebeca de Barraza - FUSADES	64
COMENTARIOS DEL DR. TARSICIO CASTAÑEDA	73

CAPITULO V

ESTABILIZACION MACROECONOMICA Y APERTURA COMERCIAL	79
ESTABILIZACION MACROECONOMICA Y APERTURA COMERCIAL Lic. Alex Segovia - CENITEC	79
LA POLITICA MESOECONOMICA COMO NUEVO ESPACIO PARA ENFRENTAR LOS RETOS DE LA ESTABILIZACION Dr. Roberto Rubio Fabián - FUNDE	83
ESTABILIZACION MACROECONOMICA Y APERTURA COMERCIAL Dr. Ricardo Córdova M. - FUNDAUNGO	96
ESTRATEGIA ECONOMICA 94-99 Lic. Jaime Acosta - FUSADES	100
COMENTARIOS DEL DR. ARNOLD HARBERGER	105

CAPITULO VI

PONENCIAS DE LOS CANDIDATOS VICEPRESIDENCIALES	109
PONENCIA DEL DR. ENRIQUE BORGIO BUSTAMANTE CANDIDATO VICEPRESIDENCIAL PARTIDO ARENA	109
PONENCIA DR. FRANCISCO LIMA CANDIDATO VICEPRESIDENCIAL COALISION CD/MNR/FMLN	115
PONENCIA LIC. ATILIO VIEYTEZ CANDIDATO VICEPRESIDENCIAL PDC	120

CAPITULO I.
RESUMEN DEL SEMINARIO
"EL SALVADOR HACIA EL AÑO 2000:
UNA PLATAFORMA DE POLITICA ECONOMICA Y
SOCIAL DE CONSENSO"

Objetivo, organización y formato del seminario.

El seminario se realizó el 16 de febrero de 1994 y fue organizado conjuntamente por el Centro de Estudios Democráticos (CEDEM), el Centro Internacional para el Desarrollo Económico (CINDE), y por la USAID.

El seminario atrajo a más de 250 personas. Participaron cuatro de los principales institutos de investigación de El Salvador: el Centro de Investigaciones Tecnológicas y Científicas (CENITEC), la Fundación para el Desarrollo Económico (FUNDE), la Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo (FUNDAUNGO) y la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES). Los cuatro institutos presentaron sobre tres temas: El papel del Estado en la sociedad; tema social: evolución de la pobreza y de los indicadores sociales; y tema económico: estabilización macroeconómica y apertura comercial.

Los participantes del evento recibieron con anticipación un documento base en el cual se hacía un diagnóstico sobre los diferentes tópicos y se formulaban preguntas sobre soluciones potenciales a la problemática planteada. Después de la

presentación de cada uno de los tópicos, un reconocido economista a nivel internacional comentó sobre las presentaciones y discutió las experiencias de otros países. Ellos fueron: Dr. Rolf Lüders, profesor de la Universidad Católica de Chile y Economista Principal del CINDE; Dr. Tarsicio Castañeda, asesor del Presidente de Colombia en descentralización y focalización del gasto social; y Dr. Arnold Harberger, profesor de la Universidad de California en Los Angeles (UCLA) y miembro de la Junta Académica del CINDE.

El seminario concluyó con presentaciones de 30 minutos de cada uno de los candidatos a Vicepresidente de los tres principales partidos políticos: Dr. Enrique Borgo Bustamante de ARENA, Dr. Francisco Lima de la coalición Convergencia Democrática/FMLN/MNR y Lic. Atilio Viéytez del PDC. El orden de las presentaciones fue determinado al azar.

El objetivo del seminario fue crear consenso sobre asuntos de política económica y social, y fue parte de un esfuerzo mayor financiado por USAID, cuyo propósito es fomentar un diálogo participatorio sobre esos temas.

Inauguración del seminario.

El Lic. Luis Cardenal, Presidente del CEDEM, señaló que el objetivo del seminario era encontrar puntos en común entre los diferentes participantes, que sirvieran de base para la elaboración de una estrategia de desarrollo económico que beneficie a todos los salvadoreños.

El Dr. Nicolás Ardito Barletta, Presidente del CINDE, caracterizó el seminario como un buen ejemplo de diálogo democrático. Subrayó la importancia de incorporar el análisis técnico y las estadísticas dentro del proceso de debate.

El Papel del Estado en la Sociedad.

El Lic. Alexander Segovia, de CENITEC, comenzó señalando que había consenso entre las diferentes tendencias políticas únicamente sobre la necesidad de modernizar el Estado, pero que había mucho menos consenso sobre la forma de hacerlo y sobre el papel que debe jugar el Estado. Bajo su punto de vista, al Estado le competen cuatro funciones: 1. mantener la estabilidad macroeconómica; 2. establecer un marco regulatorio que apoye la competencia leal; 3. asegurar igualdad de oportunidades para participar en la economía; y 4. redistribuir los recursos a través del gasto social e inversión en capital humano. Para que el Estado cumpla con la función de redistribuidor, el Lic. Segovia enfatizó que existe la urgencia de hacer una reforma fiscal y de descentralizar el Estado para permitir mayor participación ciudadana.

El Lic. Segovia apoyó la privatización siempre que sea transparente, involucre amplia participación ciudadana, evite la reconcentración de los activos, exista previamente un marco regulatorio claro que defina las áreas de competencia del Estado y del sector privado, y se provea de una compensación especial a los empleados que pierdan su trabajo.

El Lic. Carlos Mauricio López, de FUNDAUNGO, argumentó que se han agotado tanto el modelo de crecimiento basado en las exportaciones, como el modelo basado en la estatización. Sostuvo que se necesita un nuevo tipo de Estado para que El Salvador participe efectivamente en la economía internacional.

Abogó por el establecimiento de una comisión nacional, con participación de todos los partidos políticos y de todos los sectores sociales, para definir la nueva modalidad del Estado. Dijo que existe demasiada concentración de poder en las tres ramas del gobierno; las municipalidades deberían tener una mayor autonomía fiscal y administrativa, y la sociedad civil debería participar más en la toma de decisiones. Argumentó que la privatización no se debe ver como un fin en sí mismo, sino que muchas veces sirve como un medio para facilitar el traspaso de tecnología.

El Lic. Alfonso Goitia, de FUNDE, sostuvo que es necesaria la participación activa de todos los sectores, incluyendo el Estado, en el diseño de una nueva base para el desarrollo en El Salvador. Criticó la reforma "conservadora" del Estado que ha llevado a cabo el presente Gobierno, la cual, dijo, ignora el papel que debe jugar el Estado, deja todo en manos del sector privado y del mercado. Enumeró las debilidades dentro de cuatro áreas específicas en las que el gobierno ha trabajado. La reforma de la administración pública, dijo, no ha reformado aspectos estructurales de comportamiento dentro y fuera del Estado, como son la evasión y la corrupción. La desregulación, afirmó, se ha hecho ignorando la estructura de competencia que existe, ya que hay competencia desleal que opera en contra de la sociedad; la privatización ha llevado a reconcentración y exclusión; no existe una política coherente de descentralización, sino únicamente experiencias limitadas, como EDUCO, SILOS y MEA.

El Lic. Goitia definió un nuevo papel para el Estado en El Salvador que incluye: 1. administración pública eficiente; 2. regulación que promueva la libre competencia; 3. responsabilidad en lo social; 4. promoción de la participación y el consenso; 5. redistribución del ingreso y la riqueza; 6. descentralización; y 7. el diseño de estrategias de participación en la economía internacional.

El Lic. Rafael Lemus, de FUSADES, dijo que existen dos retos: la gobernabilidad y la sostenibilidad económica. Sostuvo que el papel del Estado en la economía debe ser: descentralización, privatización, establecimiento de tarifas y desregulación. Argumentó que existen deficientes estructuras institucionales que deben mejorarse a través de la

descentralización. Sin embargo, dijo, actualmente existe el binomio gobierno central-municipalidades y no existe una estructura intermedia a nivel de departamento y región. Para el diseño de una estrategia eficaz de descentralización habría que combinar el funcionamiento de los diferentes niveles, afirmó. En cuanto a privatización, dijo que las empresas estatales no hacen un uso apropiado de los recursos, por lo que la privatización es necesaria. En relación a tarifas, sostuvo que no existe capacidad fiscal para seguir subsidiándolas, y que no son los sectores más desprotegidos los que se benefician de estos subsidios. Sobre desregulación, argumentó que es necesario eliminar las barreras de entrada, perfeccionar los sistemas de información, establecer controles de calidad y tener un marco de libre competencia y de protección al consumidor.

El Dr. Rolf Lüders, de la Universidad Católica de Chile y Economista Jefe del CINDE, comentó las cuatro presentaciones sobre el papel del Estado en El Salvador, y expuso las experiencias de otros países al reformar este papel. Dijo que hubo un alto grado de concordancia entre los cuatro presentadores, al menos a nivel general, aunque quizá no en los específicos. Argumentó, que en general, el Estado ha manejado los recursos ineficientemente, ha distribuido beneficios principalmente a unos pocos privilegiados, y a menudo ha provisto remedios para las fallas del mercado que han sido peores que la enfermedad. Afirmó que esto se ha debido a que los funcionarios públicos actúan en base a sus propios intereses, los cuales no siempre coinciden con el interés público, así como los gerentes de grandes empresas privadas pueden no tener los mismos intereses que los dueños. Pero, dijo, entre los ciudadanos (los dueños de las empresas públicas) y los administradores, existen muchos eslabones: el poder ejecutivo, el congreso, etc. los cuales a su vez tienen sus propios intereses, por lo resulta difícil que se dé una gerencia pública que responda a los intereses de la ciudadanía.

Luego enumeró los cambios que se están llevando a cabo en América Latina en cuanto al papel del Estado. Dijo que hay un esfuerzo por separar la regulación de las empresas de su operación; además, se está regulando cada vez menos para intervenir los mercados y más para perfeccionarlos, se están

definiendo los derechos de propiedad y se está abriendo la economía y los sectores productivos a la entrada de nuevos actores. Por otro lado, dijo, se ha puesto menos énfasis en la distribución del ingreso y más énfasis en igualar las oportunidades. Sostuvo que se está privatizando, se está tratando de que las tarifas reflejen los costos de las empresas públicas, se busca la descentralización de las funciones económicas (sin embargo, el Estado a menudo no ha transferido realmente autoridad a los niveles más bajos de gobierno) y se busca consenso como medio de promover el cambio. Dijo que hay abundancia de buenas ideas, únicamente tienen que ser implementadas eficientemente.

Tema social:

Evolución de la pobreza y de los indicadores sociales.

El Dr. Carlos Briones, de la UCA, quien moderó esta sesión, notó que hubo un incremento sustantivo en la pobreza en los años 80 y que a pesar de una modesta mejoría desde 1989, el número de pobres es aún demasiado alto. Argumentó que es esencial más inversión en capital humano para aliviar la pobreza en el largo plazo.

El Lic. Juan José García, de CENITEC, inició su presentación diciendo que el mayor vacío que ha existido en el proceso actual de ajuste ha sido la falta de una política social complementaria a la política económica. nicamente las remesas y las donaciones externas, dijo, han evitado un deterioro serio de la situación social. El Lic. García sostuvo que, en el mediano plazo, el Estado debería fijarse como meta la provisión universal de un paquete mínimo de beneficios sociales. Sostuvo que, al inicio, la mayor parte de los recursos necesarios para financiar este objetivo tendrían que venir de fuentes externas. Los recursos domésticos gradualmente absorberían una parte más importante a través de la implementación de una reforma fiscal. Apoyó la descentralización de la política social y el fortalecimiento de las municipalidades, así como una mayor participación popular a través de los cabildos abiertos. En el campo de la educación, dijo que hay que aumentar la calidad y ampliar la cobertura. Criticó el énfasis que se ha dado a la educación primaria y técnica, dado que únicamente provee fuerza de trabajo barata capacitada para trabajar en empleos que requieren

poca calificación, como en el sector maquilero. Bajo su punto de vista, la educación científica debe tener prioridad. Se opuso a los subsidios generalizados a nivel universitario, pero apoyó las becas para los estudiantes de bajos ingresos. Dijo que EDUCO presenta una lección importante ya que permite la participación de la comunidad. Abogó por la unificación del sistema de salud, incluyendo ISSS, ANTEL y CEL, y por una mayor participación del sector privado en la provisión de servicios. Adicionalmente, apoyó la diferenciación de cuotas en los hospitales, basada en los ingresos de los pacientes.

La Lic. Lily Caballero, de FUNDE, criticó la política social actual, la cual, dijo, se encuentra en crisis por una excesiva burocratización nacional e internacional. También criticó la alta proporción de salarios en el total de gasto social, el acceso limitado, la falta de énfasis en medidas preventivas, y el autoritarismo político y tecnocrático del Estado. El nuevo papel de la política social, afirmó, debe basarse en: 1. sostenibilidad, lo cual requiere que la política social y económica no se separen; 2. la reconstrucción de la sociedad civil y de la democracia del Estado; 3. el acceso a los servicios básicos, al empleo y a la participación política por parte de los grupos excluidos; y 4. el respeto a la autonomía de las organizaciones sociales en las áreas ex-conflictivas, la cual se debe aprovechar para la entrega de servicios. En cuanto a salud, dijo que es necesario regular la cantidad y calidad de la participación privada, priorizar la atención primaria y preventiva y la focalización. En educación, sostuvo que es necesaria la revisión curricular, la revisión de la educación tecnológica y del papel de la universidad. Su ponencia escrita, incluye también el esquema de una política de emergencia social y de un plan nacional de desarrollo social, de más largo plazo.

El Dr. Ricardo Córdova, de FUNDAUNGO, centró su presentación en los temas seguridad social y salud. Afirmó que se han hecho muchos diagnósticos sobre el sistema de seguridad social, y que ya es tiempo de proponer e implementar reformas. Para el corto plazo, dijo, es necesario reformar las instituciones de seguridad social en las áreas administrativa y financiera, y por otro lado, hay que incrementar la

pensión mínima. En el mediano y largo plazo, recomendó la unificación de los sistemas públicos separados y crear un sistema mixto. La privatización de pensiones no es la única alternativa, dijo. El abogó por un sistema público obligatorio que sea de reparto y que dé una pensión única universal, con cobertura complementaria, basadas en un sistema de capitalización, en el cual los participantes tengan la opción de escoger entre distintos proveedores privados.

Con respecto a la salud, el Dr. Córdova expresó preocupación por la falta de cambios recientes en los patrones de morbilidad y mortalidad. Propuso un nuevo sistema de salud basado en el acceso universal; la creación de un verdadero sistema nacional de salud; la descentralización para revertir la alta concentración de recursos en el área metropolitana; y la incorporación de los sistemas comunitarios de salud, tomando en cuenta la experiencia de las ONG.

La Lic. Sandra de Barraza, de FUSADES, dijo que el combate a la pobreza requiere de tres enfoques: 1. crecimiento económico sostenido, 2. inversión en capital humano, y 3. una red social dirigida a los grupos más vulnerables de la sociedad.

Sostuvo que para mejorar el gasto en capital humano es necesario: 1. racionalizar el gasto público, ya que actualmente existe una inadecuada estructura del presupuesto; los salarios absorben una gran parte del gasto social; existe una estructura salarial achatada, donde el personal menos calificado gana más que sus equivalentes en el sector privado, y el personal técnico gana menos; existe rigidez en el sistema de contratación; y hay una alta dependencia de recursos externos. 2. Reestructurar la administración pública, a través de la desconcentración; la unificación presupuestaria; y la introducción de sistemas de información para monitorear los logros de los programas. 3. Descentralizar y modernizar la provisión de servicios, para lo cual hay que hacer esfuerzos por encontrar las más variadas formas de descentralización. 4. Dar mayor participación de las instancias locales.

El Dr. Tarsicio Castañeda, quien actualmente encabeza una comisión asesora al Presidente de

Colombia sobre la descentralización y la focalización de los programas sociales, comentó las presentaciones sobre el tema social, y discutió las experiencias de otros países en relación a reformas de política en estas áreas. Inició sus comentarios felicitando a los participantes por no emplear la demagogia ni lenguaje peyorativo. Señaló el hecho de que la atención creciente dada al desarrollo social en América Latina se debe en parte a que se ha llegado a un acuerdo sustancial sobre la necesidad de la liberalización económica y sobre otros asuntos de política económica.

El Dr. Castañeda previno en contra de confiar mucho en los estimados de pobreza. Dijo que hay un gran consenso en el enfoque que se debe dar a la estrategia social para aliviar la pobreza, citando las tres áreas discutidas por la Lic. de Barraza. Nombró a Chile, Colombia, Perú y Argentina como países que tienen programas exitosos para reducir la pobreza los cuales se basan en el rediseño de los programas sociales tradicionales y mejor focalización del gasto público en los sectores sociales, con la descentralización como un componente importante de estos programas. Apuntó que los gobiernos centralizados tienen dificultad para gastar en insumos que no sean sueldos y salarios, y que pudiera ser que un incremento significativo en el presupuesto para los sectores sociales, bajo esa estructura institucional, únicamente se traduzca en mayores remuneraciones. Dijo que a menudo los ministerios de línea tienen poca capacidad de ejecutar proyectos de inversión y que esa era una de las razones por la que ha sido necesaria la creación de fondos sociales de compensación autónomos, como el Fondo de Inversión Social (FIS).

Afirmó que la descentralización en Colombia se llevó a cabo a nivel de la ejecución de proyectos, lo cual se hace a nivel municipal o departamental; sin embargo, el financiamiento es a nivel central. Abogó por la descentralización que da poder de decisión a las personas. En el campo de educación, argumentó, las familias deberían tener la libertad de escoger la escuela para sus hijos. Los programas de salud, dijo, no se deben basar en un único proveedor, como en Costa Rica, ya que resultan en una cola, y los pobres son los que siempre están al final de ella. Dijo que Colombia ha iniciado un programa de seguro

universal de salud con subsidios para los pobres. En relación al seguro social, se manifestó a favor de las pólizas individuales en las que las personas seleccionan entre proveedores privados en competencia, como se hace en Chile. Los programas de vivienda, sostuvo, deben basarse en subsidios directos a familias pobres, como en el caso de Costa Rica, Chile y Colombia.

Tema económico:

Estabilización macroeconómica y apertura comercial.

Esta sesión, moderada por el Dr. William Pleitez (asesor al Ministro de Economía sobre negociaciones comerciales y ex-director de CENITEC), reveló un menor consenso que las dos sesiones anteriores.

El Lic. Alexander Segovia, de CENITEC, argumentó que el objetivo de sentar las bases para el crecimiento económico sostenido no se ha alcanzado. El nuevo modelo financiero, dijo, ha hecho poco para incrementar la base exportadora; la crisis fiscal persiste, haciendo difícil el incremento del gasto en los sectores sociales, la inversión privada no se ha incrementado mucho, y parte del incremento ha sido motivado por la búsqueda de rentas y la especulación, se ha utilizado el tipo de cambio como ancla nominal, lo cual es peligroso. Argumentó que el reto para el nuevo gobierno será promover un crecimiento económico sostenido a través del fortalecimiento del sector exportador, superar la crisis fiscal, promover el ahorro y la inversión productiva, reformar el Estado, e involucrar a más sectores de la sociedad en la toma de decisiones. Sostuvo que hay áreas que se encuentran con vacíos y en las que hay que trabajar. Dijo que no existen políticas sectoriales, no existe una política integral de fomento a las exportaciones y no hay políticas de reconversión. También, afirmó, hay inconsistencias entre la política cambiaria, monetaria y fiscal, hay ausencia de un marco adecuado para la inversión productiva, no se ha respetado el principio de gradualidad en las reformas, ni se han elaborado políticas de acompañamiento y, por último, dijo, no existe consenso en la política económica.

El Dr. Roberto Rubio, de FUNDE, estuvo de acuerdo en cuanto a que la estabilidad macroeconómica en términos de una baja inflación era necesaria para el

crecimiento económico, pero argumentó que muchas veces el déficit fiscal ha contribuido al crecimiento económico, como en el caso de los Estados Unidos durante los años 80. También cuestionó la bondad de la liberalización comercial, especialmente cuando se hace en forma rápida e indiscriminada. Argumentó que no es suficiente focalizar los programas hacia los pobres, también hay que redistribuir el poder y la riqueza. Dijo que es necesario la construcción de la política mesoeconómica, la cual baja lo macro y sube lo micro. A nivel macro, sostuvo, se confunde el bienestar de la población con el bienestar de las cifras por lo que hay que elaborar nuevos métodos de medición. Sostuvo que el desequilibrio fiscal debe atarse al desequilibrio en la distribución de la riqueza, ya que la evasión se debe a la concentración de poder económico; el desequilibrio comercial debe atribuirse a una apertura comercial que no tomó en cuenta los patrones de consumo ni los patrones tecnológicos.

Las recomendaciones del Dr. Rubio en cuanto a política fiscal incluyen el incremento de los ingresos a través de un aumento en la progresividad de los impuestos sobre la renta; mecanismos para reducir la evasión, el contrabando y la corrupción; e incremento en los impuestos al consumo de bebidas alcohólicas y tabaco. Además, propuso una reducción de los gastos improductivos, como son los gastos militares. En relación a la política comercial, recomendó una política selectiva de promoción de exportaciones, y una política selectiva de apertura comercial para proteger actividades económicas vitales. Las recomendaciones de política monetaria y crediticia incluyeron controles de precio selectivos, crédito dirigido y algunas veces subsidiado, más competencia en el sector financiero para reducir las tasas de interés determinadas oligopólicamente y medidas para contener la sobrevaloración cambiaria.

El Dr. Ricardo Córdova, de FUNDAUNGO, al comentar sobre el tema de la descentralización, apuntó que 201 de las 262 municipalidades de El Salvador tienen menos de 20,000 habitantes y que, por lo tanto, tienen poca capacidad para administrar programas. Adicionalmente, estas municipalidades reciben un promedio de únicamente 8 por ciento de su ingreso de fuentes locales. Con respecto a la liberalización cambiaria, abogó por una estrategia coherente con una meta clara. También levantó algunas

interrogantes: ¿existe un conflicto entre la integración centroamericana y la apertura al resto del mundo? ¿Pueden los salvadoreños alcanzar consenso en cuanto a cuál es el interés nacional? Añadió que El Salvador tiene capacidad limitada para negociaciones comerciales internacionales y que no existe una estrategia de reconversión industrial.

El Lic. Jaime Acosta, de FUSADES, dijo que no es realista esperar que las reformas de política que FUSADES recomendó en 1989 se pudiesen haber implementado en su totalidad. Dijo que mucho se había hecho, y que el país está ahora en una mejor posición para enfrentar los retos que se presentan. Uno de los principales retos, sostuvo, es la política fiscal: la evasión fiscal debe reducirse y es necesario controlar más los gastos corrientes para lograr un mayor ahorro público que sirva para financiar la inversión y para reducir la dependencia del financiamiento externo. La política monetaria y crediticia, afirmó, debe promover la estabilidad de precios y los bajos costos de intermediación financiera, para estimular la inversión. Dijo que deben haber más lazos entre la gran empresa y la micro y pequeña empresa; que es necesario que estas últimas tengan acceso al crédito y que hay que eliminar las barreras burocráticas que impiden su incorporación al mundo formal. Expresó preocupación por la limitada capacidad de negociar a nivel internacional, dado el gran número de tratados de comercio que se están negociando o modificando.

El Dr. Arnold Harberger, profesor de UCLA y miembro de la Junta académica del CINDE, comentó las cuatro presentaciones sobre el tema económico, e hizo referencia a otras experiencias en América Latina sobre reformas de política macroeconómica. Felicitó a los presentadores por su madurez y por no emplear la demagogia. Notó que dirigir un país es como dirigir cualquier otra cosa: cuanto más complicado es, más importante se vuelve el hecho de manejarlo bien. El Dr. Harberger citó un estudio que hizo en 1993, el cual muestra que la tasa de retorno al capital en El Salvador se ha elevado, de su punto más bajo en 1983-84, a un nivel muy atractivo de 30 por ciento. Dijo que esto era una invitación para mayores niveles de inversión, los cuales, anticipó, se van a materializar pronto. Contrastó el clima favorable para la inversión en El Salvador, con la sombría situación de Nicaragua,

donde él espera que el ingreso per cápita continúe cayendo "hasta que Nicaragua aprenda a vivir en este mundo", en el cual existen cada vez más competidores. América Latina, argumentó, enfrenta más competencia ahora que en los años 60. La tarea de conseguir un espacio en el comercio internacional es mucho más difícil hoy que hace 20 ó 30 años, y no hay que tratar de hacerlo al estilo antiguo, afirmó.

El Dr. Harberger dijo que los altos niveles de ingresos de capital del exterior son una bendición. Es mejor aprender a vivir con lo que parece ser una tasa de cambio sobrevaluada, que ser un país que no es atractivo para la inversión. El ingreso de capital extranjero permite que el gasto total en la economía sea mayor que la producción total, y esto es señal de prosperidad económica, afirmó. Sería bueno, dijo, que estos recursos se aprovechen para incrementar la capacidad productiva. Hizo un llamado a los salvadoreños para que mejoren su administración tributaria, y notó que México incrementó su carga tributaria en cuatro puntos porcentuales del PIB después de que se comenzó a encarcelar a los evasores. El Dr. Harberger también recomendó mayor inversión para reconstruir el buen sistema educativo que se tenía anteriormente.

Ponencias de los candidatos a la Vicepresidencia de la República.

El Dr. Enrique Borgo Bustamante, candidato a la vicepresidencia por el partido ARENA, inició su presentación afirmando que la misión del Gobierno es mejorar el nivel de vida de todos los salvadoreños. Dijo que la Constitución de 1983 puso al Estado al servicio de la sociedad, no viceversa, y que Estado y Derecho son dos caras de la misma moneda, en la cual el Derecho impone al Estado limitaciones ante el individuo. Añadió que el Estado debe tener un papel subsidiario, que debe tener un papel primordial en lo normativo, pero que el ciudadano debe poder escoger aquellas actividades en las que él desee participar. Para él, el Estado únicamente puede actuar dentro del campo económico cuando es absolutamente necesario, por ejemplo, para regular monopolios naturales, pero no debe participar en la producción de bienes que tienen un precio, es decir, para los cuales existe un mercado.

Hablando del sistema financiero, dijo que mucho se ha avanzado, pero que en materia de seguros todavía no se tiene ni siquiera una legislación adecuada; además, sostuvo que la Superintendencia de Instituciones Financieras debe fortalecerse para poder profundizar todas las reformas que se han hecho. En cuanto a modernización del Estado, sostuvo que es necesario que éste se reduzca de tamaño, pero, además, es necesario tecnificar al Estado. Señaló que hay que ser pragmáticos cuando se habla de descentralización, ya que la medicina pudiera ser peor que la enfermedad. Dijo que existen procedimientos burocráticos realmente obsoletos, como lo es la intervención a priori de la Corte de Cuentas y otra serie de regulaciones, que hacen que se cree una burocracia enorme y que propician la corrupción. Además de una economía social de mercado y de un Estado moderno, sostuvo, es necesario que exista el estado de derecho y la seguridad pública.

Con respecto a la política tributaria, el Dr. Borgo dijo que existe un problema de evasión, y que ahora apoya la ley de delito fiscal, a la cual se opuso hace 30 años. También abogó por una reducción en el gasto en áreas no prioritarias, y dijo que "sin desarrollo social no habrá desarrollo económico". Dijo que no se puede pensar a corto plazo para resolver el problema del desarrollo social y que hay necesidad de tener un plan nacional a largo plazo. Sostuvo que el mercado no puede solucionarlo todo, pero que si hay necesidad de dar subsidios, éstos deben dirigirse a la demanda (población de bajos ingresos) y no a la oferta (productores privilegiados). Con respecto al empleo, el Dr. Borgo señaló que la gran empresa genera una gran cantidad de empleo y que hay que apoyar a la micro y pequeña empresa con el fin de que se vuelvan gran empresa.

El Dr. Francisco Lima, candidato por la coalición CD/MNR/FMLN, dijo que al diseñar nuevos modelos económicos se debe tomar en cuenta el orden jurídico, ya que la Constitución Política señala los límites para éstos. Dijo que los economistas internacionales desconocen el sistema jurídico salvadoreño y que muchas de sus recomendaciones entran en contradicción con este orden. Explicó que en 1950 se dictó una Constitución en la que se establece claramente que el Estado tiene, en unos

casos, la facultad de intervenir en la economía, y en otros casos, la obligación de hacerlo. Esta obligación de intervenir es clara, dijo, en el caso de los servicios públicos; cuando éstos son prestados por particulares, el Estado tiene la obligación de establecer las tarifas y mantenerlas. Sostuvo que hay que establecer un desarrollo económico que tenga por finalidad, no el beneficio de un sector, sino que esté dirigido a todo el pueblo.

Afirmó que está a favor de la privatización, pero que hay que estudiar caso por caso, determinando el contenido social de la privatización, la empresa a privatizarse y, sobre todo, cómo se hace la privatización, en qué forma se va a aprovechar el sector privado de esa privatización y qué derechos tiene el trabajador de participar en la privatización en una forma significativa.

No se mostró a favor de las fórmulas generalizadas y dijo que cada sector tiene problemas específicos que deben discutirse; por ejemplo, los problemas que tiene el cafetalero son diferentes a los problemas del ganadero. Dijo que el desarrollo económico que propone su partido, está edificado sobre el respeto a la propiedad privada capitalista, pero que no se puede aceptar a un sector privado que desconozca los derechos fundamentales de la población, ni se puede aceptar un desarrollo privado que termine con los recursos naturales.

Sostuvo que el salario mínimo no alcanza a cubrir el costo de la canasta básica de alimentos, y que el gobierno de ARENA ha sido incapaz de mejorar las condiciones de ocupación de la población.

El Dr. Lima reconoció que en la época de 1962-63, cuando él era Vicepresidente de la República, el crecimiento económico fue alto, entre el 7% y 12%, y que, sin embargo, no hubo desarrollo social. Dijo que el pueblo no come cifras estadísticas y que la guerra fue resultado de la forma en que se había repartido ese crecimiento. Afirmó que en el pasado las empresas públicas eran eficientes porque eran manejadas por empresarios honrados.

El candidato del Partido Demócrata Cristiano, Lic. Atilio Viéytez, sostuvo que la mejor política social es una buena política económica. Dijo que hay que cambiar las relaciones de equidad que se dan en este país, entendiendo por equidad que la persona recibe en la medida en que aporta. Hay que abrir oportunidades, dijo, para que los pobres puedan aportar más y de esa forma salgan de la pobreza.

La economía en El Salvador no es una economía integrada, sino una economía dividida, afirmó. Dijo que la estrategia de la Democracia Cristiana se basa en tres componentes: primero, en el corto plazo, van a introducir al proceso productivo a la mayor parte de sectores que en la actualidad se encuentran marginados de él. Por ejemplo, van a proteger al productor de granos básicos de la competencia de importaciones de productos subsidiados en otros países, ya que el mercado debe satisfacer las necesidades de los salvadoreños y para eso se tiene que evitar el 'dumping' que viene de fuera. En segundo lugar, el Lic. Viéytez afirmó que se debe promover una estrategia de integración vertical de las industrias. Esta estrategia da resultados en el mediano plazo y a través de ella, el mercado nacional va a crecer. Planteó una tercera gran estrategia, que es de largo plazo: la definición de una reforma educativa profunda y la definición de una estrategia científico-tecnológica. Dijo que para implementar eficientemente estas tres estrategias es necesario descentralizar, desregular y modernizar el Estado.

El Lic. Viéytez sostuvo que en El Salvador existen tres tipos diferentes de pobreza: la de aquéllos que han perdido su empleo por el cierre de un centro de trabajo; la solución a este tipo de pobreza es el crecimiento económico. En el otro extremo, dijo, está la pobreza absoluta, gente que no tiene ninguna capacidad para subsistir; a ese tipo de pobreza, sostuvo, la van a atacar con acciones deliberadas, asistencia directa y, si es necesario, hasta con asistencia financiera. Pero, afirmó, la mayor pobreza está en el gran sector de subempleados, esos pobres que no van a cambiar nunca su condición a menos que se les abran oportunidades financieras institucionales y se les apoye activamente.

CAPITULO II.

DOCUMENTO BASE: EL SALVADOR HACIA EL AÑO 2000

UNA PLATAFORMA DE POLÍTICA ECONOMICA Y SOCIAL DE CONSENSO

INTRODUCCION

Al final de la década de los ochenta y principios de la década de los noventa se ha desarrollado un cierto consenso en América Latina sobre las medidas de política económica y social que deben implementarse para promover un desarrollo económico sostenido y equitativo (un excelente análisis de la evolución del pensamiento económico en Latino América se encuentra en el libro del Dr. Sebastian Edwards, Latin America and the Caribbean - A decade after the debt crisis, World Bank, September 1993). Estas políticas económicas y sociales se basan en cuatro principios fundamentales. Primero, la estabilidad macroeconómica es una condición necesaria para el crecimiento económico sostenible. Segundo, un crecimiento rápido sólo se podrá sostener a través del tiempo mediante la apertura de la economía al comercio internacional y medidas de ajuste estructural que incentiven el uso del mercado en la asignación de recursos. Tercero, el crecimiento económico no garantiza necesariamente la reducción de la pobreza, y por lo tanto, es necesario diseñar programas que focalicen el gasto público en los más pobres, especialmente programas que contribuyan a aumentar el capital humano. La educación básica, la nutrición, los programas de salud primaria y de control del crecimiento de la población, son

especialmente importantes. Cuarto, el papel del gobierno central en la implementación directa de programas debe reducirse, liberando de esa forma la energía que emana de niveles descentralizados de gobierno, de las instituciones no gubernamentales (ONG) y del sector privado.

Este trabajo discute, en forma muy resumida, el desempeño de la economía de El Salvador durante los primeros años de la década presente. Además, se formulan una serie de preguntas sobre cuáles serían las medidas claves que deberían ser implementadas para garantizar el crecimiento equitativo durante el resto de la década. El propósito de estas preguntas es identificar las áreas donde existe consenso en El Salvador sobre políticas económicas y sociales, y fomentar un diálogo público sobre las áreas en las cuales ese consenso no existe. La meta central no es criticar el pasado sino buscar soluciones que permitan al pueblo de El Salvador alcanzar ese futuro mejor que tanto se merece.

El resto de este trabajo está dividido en tres partes: Estabilización Macroeconómica y Apertura Comercial; Evolución de la Pobreza y de los Indicadores Sociales; y Papel del Estado en la Sociedad.

ESTABILIZACION MACROECONOMICA Y APERTURA COMERCIAL

Después de un crecimiento sostenido durante los años 60 y 70, en la década de los 80 la economía entró en crisis debido a la recesión mundial, la guerra y una falta de disciplina económica y financiera. El crecimiento económico en el período 80-89 fue nulo (promedio de 0.3% anual, lo que significó una caída anual de 1.7% en el ingreso per cápita, como muestra la gráfica siguiente), la inflación era más del 20% y el déficit fiscal, antes de donaciones oficiales, era cercano al 6% del PIB. El sistema bancario estaba en quiebra y el sector industrial dependía altamente de la protección. Los ingresos por exportaciones eran la mitad del nivel de 1980 y los atrasos en el pago de la deuda externa alcanzaban los US\$165 millones.

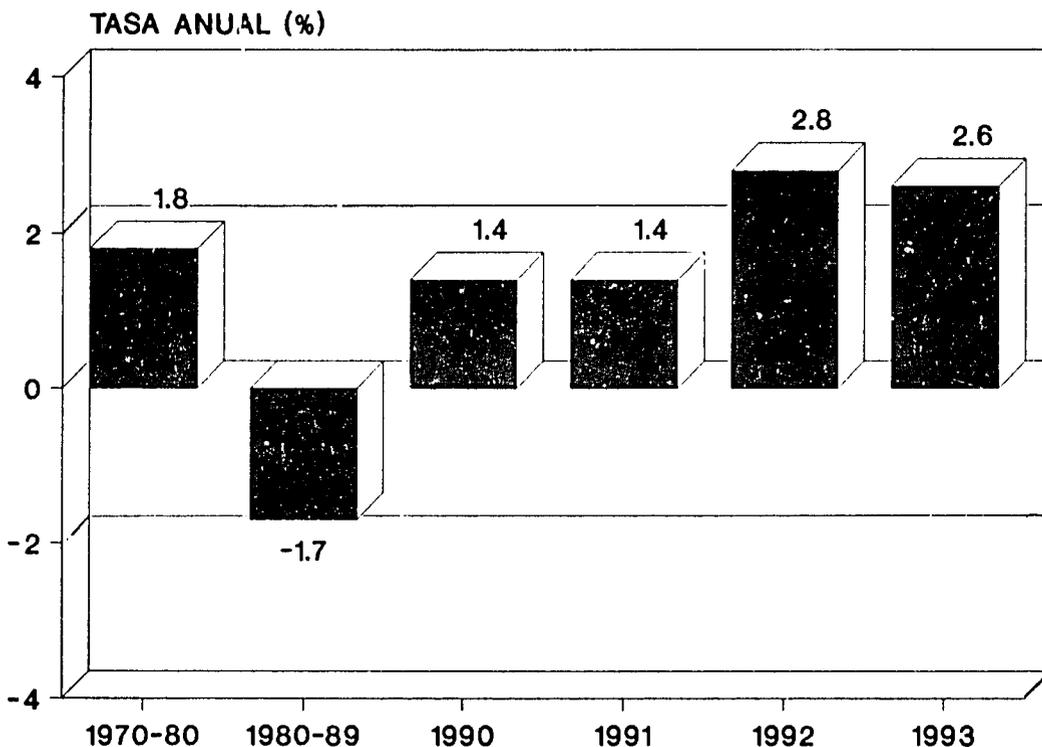
A partir de 1989 se ha implementado un programa de estabilización y de ajuste estructural, con el fin de crear un marco económico apropiado para el crecimiento. El programa de estabilización buscaba reducir el déficit y la inflación, y eliminar la mora externa. El programa de ajuste estructural buscaba

reorientar la economía hacia el exterior y hacerla más competitiva.

Las medidas de estabilización comprendieron, la liberalización del tipo de cambio, el fortalecimiento de las finanzas públicas y una política monetaria restrictiva. El tipo de cambio se unificó y está determinado por las fuerzas del mercado. Sin embargo, el Banco Central es un comprador neto de divisas (en 1993 compró US\$150 millones), con lo cual se trata de incrementar el precio del dólar. A pesar de esta intervención del Banco Central y debido al gran flujo de divisas provenientes de las remesas de emigrantes salvadoreños, el tipo de cambio se ha apreciado. Entre el cuarto trimestre de 1990 y marzo de 1993, el colón se había apreciado en términos reales en 19%.

Para fortalecer las finanzas públicas se ha llevado a cabo una reforma tributaria que ha buscado simplificar el sistema impositivo y expandir la base, incluyendo la revisión de la ley de impuesto sobre la renta que entró en vigencia en enero de 1992; y a partir de septiembre de 1992, se estableció el IVA con una

CRECIMIENTO DEL PIB PER CAPITA



tasa de 10%, para reemplazar a los impuestos de timbre y de papel sellado. Para disminuir la evasión y expandir la base de contribuyentes registrados, el Ministerio de Hacienda creó una unidad especial para monitorear a los 1,000 contribuyentes más grandes. Sin embargo, la carga impositiva, aunque ha aumentado de 7.6% del PIB en 1989 a 9.4% en 1993, sigue siendo baja en relación a otros países de Latino América.

El déficit del sector público no financiero, excluyendo donaciones, fue reducido de 5.8% del PIB en 1989 a 3.9% en 1993, pero continúa alto, y se depende en exceso de las donaciones y préstamos externos, los cuales van a disminuir en los próximos años. Como resultante, se pone en peligro la ejecución de los programas financiados con estas fuentes, o lo que es aún peor, podría entrarse en una etapa de financiamiento del déficit mediante emisión inorgánica. La necesidad de financiamiento externo del déficit es posible que haya contribuido a apreciar el tipo de cambio, ya que se utilizan fondos externos para financiar el gasto en bienes no transables.

La política monetaria ha limitado el financiamiento al sector público, y dirigido los recursos financieros disponibles hacia las necesidades productivas del sector privado. En 1989, el sector privado recibió el 38% del crédito neto otorgado por el sistema bancario consolidado, mientras que en 1993 recibió el 76%, contribuyéndose de esa manera a estimular la actividad privada.

Dentro del programa de reorientación económica se realizó la reforma comercial. La dispersión arancelaria fue reducida, de cero a 290%, a un nuevo rango de cinco a 30%, y el número de tramos arancelarios fue reducido de 25 a seis, entre septiembre de 1989 y marzo de 1992. Se eliminaron los depósitos previos y la mayor parte de las barreras no arancelarias sobre importaciones. Esta apertura comercial no ha resultado en el cierre de numerosas empresas, como sostenían algunos. Los controles de precios sobre más de 230 productos fueron removidos.

Con la apertura comercial, las exportaciones no tradicionales han crecido en 84% en el período 1989-1993, en relación a una contracción de 30% en

el período 1985-1989. Las Reservas Internacionales Netas del Banco Central ascienden a cerca de US\$650 millones, equivalentes a 4.2 meses de importación. Sin embargo, la balanza comercial se sigue deteriorando y ha alcanzado un déficit equivalente a cerca del 16% del PIB en 1993. El crecimiento de las exportaciones totales en el período 1989-1993 (45%) no ha sido suficiente para compensar el incremento de las importaciones, que además de ser mayor (64%), crece sobre una base más grande, por lo que genera una creciente brecha comercial. Esto se ha debido en parte a la caída de los precios del café en el mercado internacional, pero también a la apreciación cambiaria mencionada anteriormente, que abarata las importaciones y pone en desventaja al exportador.

Para establecer un sistema financiero que fuera eficiente en su función de canalizar el ahorro hacia las actividades más productivas, se llevó a cabo una reforma que comprendió la readecuación del marco regulatorio, se liberaron las tasas de interés, se fortaleció la Superintendencia del Sistema Financiero, se saneó la cartera de los bancos y financieras, se recapitalizaron aquellas instituciones que presentaban patrimonio negativo, y actualmente se está en la etapa final de privatización de las instituciones bancarias. La privatización del sistema financiero ha generado una mayor confianza del público en el sistema bancario nacional, que se manifiesta en el crecimiento nominal de los agregados monetarios privados por encima de la tasa de inflación. Los medios de pago (M2) crecieron en 27% en 1993, y dentro de éstos, los depósitos a plazo crecieron en 38%.

Los resultados obtenidos con el programa de ajuste estructural son bastante significativos: se ha establecido una economía más libre, abierta al exterior, y se ha fortalecido el accionar del mercado en la asignación de recursos. En 1993, el Producto Interno Bruto creció en 5% por segundo año consecutivo, y la tasa de inflación fue de 12%. Sin embargo, el déficit fiscal es aún demasiado alto, las finanzas públicas dependen en exceso del financiamiento externo y la brecha comercial, aunque está financiada, es creciente.

Las preguntas que deben contestarse en relación al tema macroeconómico y la reforma de la política comercial, son las siguientes:

1. ¿Cree en el mercado como el mejor mecanismo para asignar recursos, o cree que el Estado debe determinar áreas prioritarias de desarrollo?
2. ¿Cree que la inflación es un fenómeno que afecta a toda la economía, pero especialmente a los grupos más pobres; o cree que se puede vivir con cierto grado de inflación? ¿Qué nivel de inflación sería apropiado?
3. ¿Cómo piensa reducir la inflación? ¿Con programas para mejorar la productividad? ¿A través de disciplina monetaria y crediticia? ¿A través de controles de precios? ¿Una combinación de lo anterior?
4. ¿Piensa que se debe reducir el déficit fiscal? ¿Cómo? ¿Aumentando impuestos? ¿Cuáles? ¿Incrementando la base tributaria? ¿Cómo hacerlo efectivamente? ¿Disminuyendo el gasto? ¿Cuál? ¿Disminuyendo el tamaño del Estado? ¿Cómo?
5. ¿Cuál cree que debe ser la política crediticia? ¿Debe haber igual acceso para todos, o el crédito debe estar dirigido? La tasa de interés, ¿debe ser la que el mercado determine, o debe ser subsidiada para ciertas actividades o sectores? Si hay subsidio, ¿quién lo pagaría?
6. ¿Cuál debe ser la política para la microempresa?
6. Qué piensa que se debe hacer en cuanto a comercio exterior: ¿Se debe abrir más la economía; se debe cerrar; a través de aranceles o de barreras no arancelarias?
7. ¿Debe darse prioridad en El Salvador a unirse al NAFTA? ¿Qué énfasis debe darse a la integración regional?
8. ¿Debe existir una política de promoción de exportaciones? ¿Cuáles serían sus componentes? ¿Cómo la implementaría?
9. ¿Cuál debe ser la política cambiaria? ¿Tipo de cambio libre; controlado; o una combinación?
10. ¿Qué se debe hacer para promover el ahorro doméstico y la inversión?
11. ¿Cuál debe ser la visión hacia la inversión extranjera? ¿Promoverla (sin descuidar regulaciones para proteger el medio ambiente) como medio para incrementar el PIB, para obtener mejor tecnología y nuevos métodos de producción; o debe ser prohibida para no perder la autonomía nacional?
12. ¿Cree que las remesas familiares pueden ser utilizadas para incrementar la inversión? ¿Qué se podría hacer para incentivar el uso productivo de las remesas?

EVOLUCION DE LA POBREZA Y DE LOS INDICADORES SOCIALES

Durante el período 1978 a 1982, el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita en términos reales se redujo en 27%, y después permaneció básicamente constante hasta 1990, año en que repuntó la economía. La gráfica que sigue ilustra el desenvolvimiento del ingreso per cápita en el período 1978 a 1993. Debido a ese mal desempeño de la economía en el período 1978 a 1990, la pobreza aumentó sustancialmente.

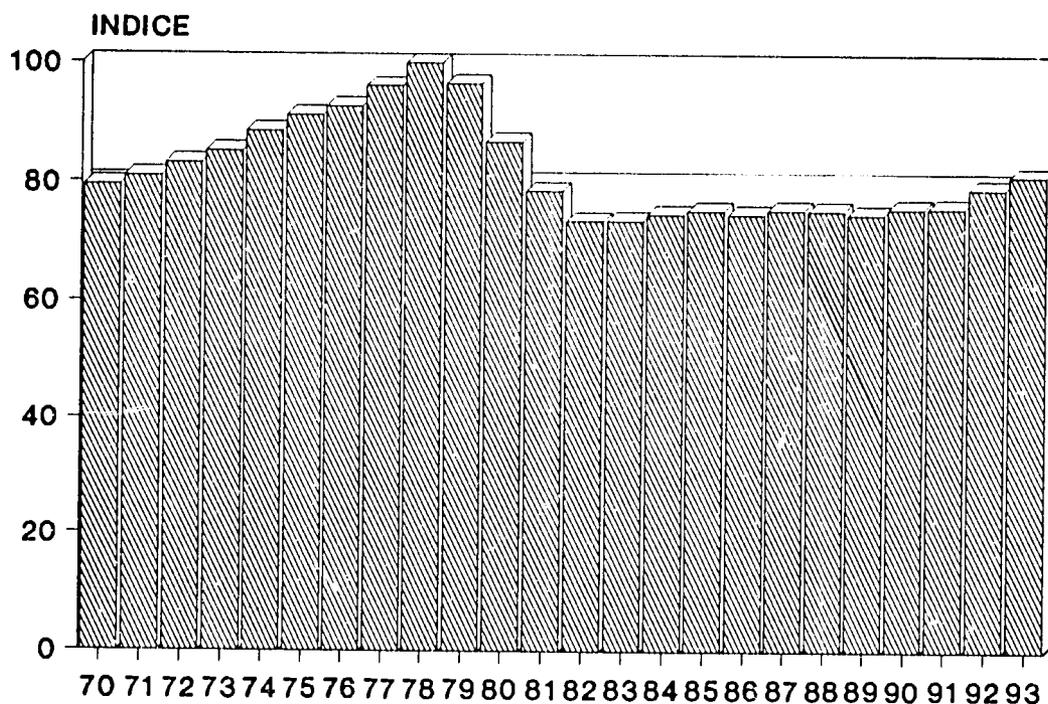
La información sobre pobreza ^{1/} en El Salvador no es confiable ya que se ha determinado que la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) subestima el ingreso, especialmente el de la población en los deciles más bajos de ingreso. Por ejemplo, la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares de 1990-91 muestra un gasto para el decil más bajo de ingreso de casi cuatro veces el nivel de ingreso. Sin embargo, si suponemos que la EHPM representa la tendencia en los niveles de pobreza, se

podría concluir que la pobreza aumentó entre 1976 y 1988 (la información indica un aumento de 11 puntos porcentuales durante ese período) y que después bajó relativamente rápido entre 1989 y 1992 (en siete puntos porcentuales).

El Banco Mundial ha ajustado las cifras de pobreza para 1992 para compensar por la subestimación del ingreso en la EHPM. Aunque ese ajuste no es, por su naturaleza, exacto, la pobreza se estima en 48% de la población. El problema de la pobreza es más agudo en el sector rural, donde la pobreza se estima en 56% comparada con 43% en el área urbana. Estos niveles de pobreza son, obviamente, muy altos, y reducirlos es la imperativa moral más importante que enfrenta El Salvador.

La estrategia para reducir la pobreza en los últimos cinco años se ha basado en tres pilares: el fomento del crecimiento económico, programas para aumentar el capital humano de los pobres, y programas compensatorios, principalmente el Fondo

INDICE DEL INGRESO REAL PER CAPITAL
(1978 = 100)



^{1/} Se define la pobreza como aquellas personas cuyos ingresos no totalizan el costo de dos veces la canasta básica de alimentos, que consiste en el conjunto de productos en la dieta de la población suficientes para cubrir adecuadamente, por lo menos, las necesidades nutricionales de cada individuo.

de Inversión Social (FIS) y los programas de la Secretaría de Reconstrucción Nacional.

La parte de la estrategia que no ha tenido tanto éxito ha sido la de los programas para aumentar el capital humano de los pobres. Esto se ha debido, en gran medida, a la poca eficiencia de las instituciones que implementan programas sociales en educación y salud, lo cual no ha permitido mejorar significativamente los principales indicadores sociales. A pesar de que éstos muestran una mejoría desde 1989, las cifras continúan siendo alarmantes. Altas tasas de mortalidad y morbilidad reflejan una cobertura inadecuada de servicios - únicamente 32% de las mujeres embarazadas y 29% de los niños menores de dos años tienen acceso a algún tipo de servicio de salud. La desnutrición afecta a cerca del 50% de niños menores de cinco años y es mayor en las áreas rurales en niños entre los 12 y 24 meses. La mayor causa de muerte en los niños menores de un año es la diarrea, resultando de un servicio inadecuado de saneamiento de agua, y falta de prácticas higiénicas. Únicamente el 20% de la población económicamente activa está cubierta por el sistema de previsión social, por lo que difícilmente puede hablarse de la existencia de una política previsional.

El sector educativo está caracterizado por altas tasas de repetición y deserción. Aunque el nivel de escolaridad promedio se ha incrementado de 5.6 años en 1989 a 6.1 años en 1992, en este último año, el 75% de niños en edad de educación parvularia no tenía acceso a ella, el 24% de los niños con edades comprendidas entre 7 y 12 años no estaban matriculados entre primero y sexto grado de educación básica, el 30% de aquellos con edades entre 7 y 15 años no estaban matriculados entre primero y noveno grado. El 82% de la población entre 16 y 18 años no estaba matriculada en bachillerato. El 25% de la población mayor de diez años era analfabeta, con mayor número en el área rural. Además del problema de acceso a la educación, lo cual atenta contra la equidad, existe un problema de calidad: los alumnos en cada nivel educativo aprenden poco.

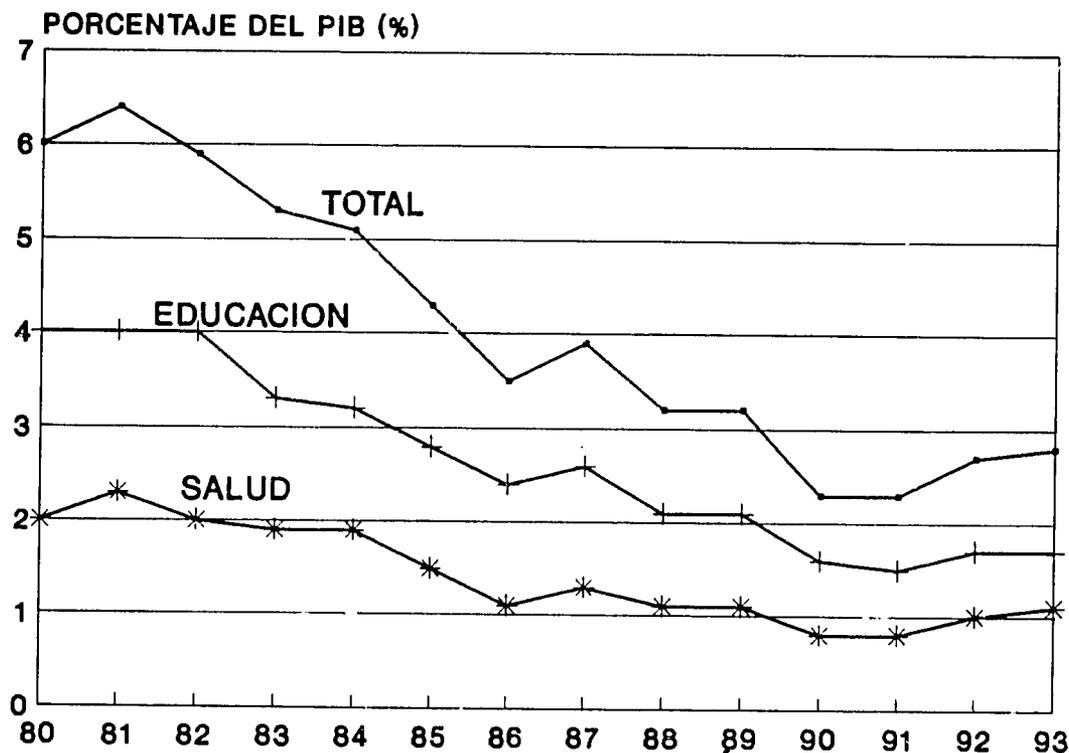
Los principales problemas enfrentados en los sectores sociales incluyen:

1. Un alto grado de centralización de los Ministerios de Educación y Salud, lo cual sólo permite un nivel muy restringido de participación de los ciudadanos en la solución de los problemas que enfrentan.
2. Un bajo grado de eficiencia interna de las instituciones públicas de los sectores de educación y salud que se manifiesta, por ejemplo, en una poca asistencia de los profesores a clases, y carencia de un sistema que sancione a funcionarios públicos que no cumplen con sus deberes.
3. Una Ley del Escalafón Magisterial que no da incentivos a la especialización en educación básica ni para enseñar en áreas rurales. Además, los maestros son nombrados a nivel central y a menudo son asignados a trabajar en comunidades a las cuales no los une ningún nexo. Estos maestros generalmente continúan viviendo en sus pueblos y ciudades de origen, dificultando de esa manera su asistencia continua a clases.
4. Demasiada dependencia de financiamiento externo para insumos tan importantes como las medicinas, los libros de texto y otros enseres escolares, y la capacitación de maestros. Es decir, muchos de los insumos vitales para garantizar la calidad de los servicios de salud y educación son financiados por donaciones o préstamos externos. Como resultado, los programas no son sostenibles si no se aumenta la eficiencia interna y los recursos del presupuesto ordinario de la Nación, ya que el acceso a recursos externos sin duda va a disminuir.
5. Los recursos del presupuesto ordinario de la Nación asignados a los sectores salud y educación, se redujeron bruscamente en la década de los ochenta y han llegado a un nivel muy bajo con relación a otros países. En los últimos dos años, sin embargo, ha habido pequeños aumentos en el gasto social, como demuestra la gráfica que sigue. Aumentar la cobertura y calidad de los servicios sociales va a requerir un esfuerzo fiscal muy importante.

6. El sistema previsional vigente se caracteriza por baja cobertura, carencia de sistemas de información internos y de mecanismos de control. La atención a beneficiarios y a empleadores es ineficiente. El sistema se basa en un sistema de reparto que no es sostenible en el largo plazo y que se caracteriza por ser redistributivo en forma regresiva ya que la pensión se calcula en base a los últimos años de cotizaciones. Para aumentar la cobertura es necesario la definición de una política nacional de previsión social de largo plazo que establezca un sistema básico de asistencia social con financiamiento del Estado y con prestaciones mínimas en el ámbito de previsión y de salud. Es necesario definir un sistema que sea viable en el tiempo, en el cual se establezca claramente el rol del Estado y del sector privado en su administración y en su control.
1. ¿Hacia dónde debe el Estado dirigir los recursos que tiene disponibles para su política social? ¿Cree que el Estado debe subsidiar directamente a ciertos grupos de la población, o deben existir subsidios indirectos y generalizados? ¿Cuáles son los mecanismos propuestos para la focalización de subsidios?
 2. Dado que una proporción alta de los salvadoreños no tienen acceso a la educación básica, ¿piensa que el Estado deba subsidiar a los estudiantes universitarios, los cuales generalmente representan los estratos de más alto ingreso? ¿Qué otros mecanismos de financiamiento público de la educación universitaria deben ser considerados?
 3. ¿Cómo debe el Estado intervenir en cada nivel educativo? ¿Qué papel deben jugar las municipalidades? ¿Cuáles son las principales lecciones que se han aprendido del programa EDUCO? ¿Qué énfasis debe tener EDUCO?

Algunas preguntas que deben ser contestadas con respecto a los sectores sociales, son:

GASTO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB



¿Debe incentivarse una mayor participación del sector privado en la educación?

4. ¿Qué haría para hacer más eficiente el gasto en educación? Actualmente, en muchos lugares, especialmente en las zonas rurales, los maestros asisten únicamente, como promedio, tres días a la semana. ¿Qué haría para que los maestros impartieran clases cinco días a la semana?
5. Reconociendo el hecho de que los recursos no son suficientes para resolver el problema de salud en el corto plazo, ¿hacia qué niveles deben dirigirse los recursos presupuestarios? ¿La salud primaria, los hospitales, o ambos? ¿En qué combinación?
6. ¿Cuál debe ser la intervención Estatal en cada nivel de atención? ¿Cree que debe haber una política de recuperación de costos en los hospitales? ¿Debe centralizarse la administración de servicios de salud? ¿Cómo pueden aumentar los ciudadanos su participación en la gestión de los programas de salud?
7. ¿Qué papel debería tener el sector privado en la previsión social?

Existen estrategias de descentralización que están siendo formuladas por distintas instituciones, pero no es fácil definir cómo se podría llevar a cabo el proceso. Esa dificultad es particularmente el resultado de que una gran cantidad de municipios, por su tamaño, no tienen la capacidad para manejar actividades relativamente complejas. La dificultad es consecuencia también de lo intrínsecamente difícil que es llevar a cabo una descentralización importante de las funciones públicas.

La descentralización de actividades gubernamentales tiene dos grandes dimensiones, una económica y otra democrática, y ambas tienen igual importancia. Del punto de vista económico, se podría esperar que la descentralización de programas y el aumento de poder de los individuos podría mejorar la asignación de recursos, ya que los usuarios tienen mucha mejor idea de cuáles son sus necesidades, que unos burócratas sentados en una oficina en San Salvador. Además, a nivel local se tiene más información sobre la bondad de los programas, y de esa manera la evaluación del desempeño de la actividad pública podría tener una base más firme. Del punto de vista de la democracia, el permitir a los ciudadanos participar en la toma de decisiones sobre actividades que los afectan importante y diariamente, contribuye al sentido de que son partícipes del proceso político, tanto o más que el votar en elecciones nacionales cada cinco años.

PAPEL DEL ESTADO EN LA SOCIEDAD

El Salvador cuenta solamente con dos niveles de gobierno: el nivel central y las municipalidades. La mayor parte de los servicios estatales son financiados y proveídos por instituciones del gobierno central como los Ministerios de Salud, Educación y Obras Públicas, e instituciones centralizadas como ANDA. Eso dificulta que los ciudadanos participen ampliamente en el diseño y manejo de programas que afectan sus vidas diariamente. No es fácil pensar, por ejemplo, que ciudadanos de un pequeño cantón en el interior del país puedan influenciar las decisiones con respecto al nombramiento y mantenimiento de un maestro nombrado por el Ministerio de Educación en San Salvador. Al limitar esa acción por parte de los individuos, no se permite que tomen responsabilidad por la solución de los problemas fundamentales que los afligen.

No ha habido mucho progreso en El Salvador en el área de la descentralización de servicios públicos. Un área donde ha habido progreso, pero no tanto como en otros países de Latino América, ha sido en el de privatización. En El Salvador se privatizó la banca comercial (aunque ese proceso no fue suficientemente transparente en algunos casos), los activos del IRA, y un hotel. Sin embargo, en áreas tan importantes para el desarrollo económico como la electricidad y las telecomunicaciones, prácticamente no se ha avanzado nada.

Para competir en la economía mundial, los empresarios y trabajadores salvadoreños necesitan energía eléctrica confiable, telecomunicaciones modernas, puertos con costos competitivos a nivel internacional, y carreteras de un mínimo de calidad. Aunque se podría pensar que el Estado sería capaz

de implementar programas de inversión para modernizar la infraestructura del país, la experiencia de otros países es que el sector privado es capaz de proveer esos servicios más eficientemente y sin incrementar el nivel de endeudamiento público.

Para que la economía crezca a una tasa anual entre 5 y 6% en los próximos 15 años, se ha estimado que sería necesario llevar a cabo una inversión de ¢15,000 millones en valor presente para aumentar la capacidad de generación de energía eléctrica. La baja capacidad de ejecución de proyectos de inversión de CEL, podría poner un freno al desarrollo. Durante 1993, por ejemplo, CEL únicamente ejecutó proyectos de inversión por un monto de ¢266 millones.

Actualmente existen 4.5 líneas telefónicas por cada 100 habitantes. Este indicador ha mejorado (solamente había tres líneas por 100 habitantes en 1989), gracias a una mayor participación del sector privado en los proyectos de ANTEL bajo la modalidad "llave en mano". Sin embargo, para poder competir a nivel internacional es necesario incrementarlo sustancialmente. Otro indicador relevante para medir la eficiencia del sector es el número de empleados por línea telefónica; en países donde se ha logrado mayor eficiencia en el sector, en promedio se emplean entre 4.5 y 6 personas por cada 1000 líneas. En El Salvador existen aproximadamente 27 empleados por cada 1000 líneas, y es evidente que se hace cada día más difícil completar una llamada telefónica. La privatización de ANTEL dinamizaría y modernizaría el sector, de acuerdo a las necesidades que impone la competencia a nivel internacional.

Las tarifas de energía eléctrica y de telefonía doméstica no cubren los costos de proveer esos servicios. Los subsidios implícitos que reciben los usuarios son regresivos, es decir, benefician más a las clases pudientes, ya que los pobres consumen poca electricidad y casi nunca tienen teléfonos.

La privatización también podría ser una fuente de fondos que se podrían asignar a programas diseñados para mejorar la salud, nutrición, educación y vivienda, especialmente de los individuos más pobres. Se estima que la venta de CAESS producirá un ingreso de aproximadamente US\$35 millones, y la

venta de ANTEL alrededor de US\$370 millones (valorando cada línea telefónica en US\$1,500). Los recursos que se obtuviesen de la privatización podrían utilizarse para garantizar una cobertura universal de servicios de salud primaria y educación básica con un nivel adecuado de calidad.

Preguntas que deben contestarse sobre el papel del Estado en la sociedad, son:

1. ¿Debe existir una estrategia de descentralización? ¿A qué nivel se debería descentralizar? ¿A nivel Municipal o Departamental?
2. ¿Cómo se podría aumentar el poder de decisión de la comunidad en asuntos que les afecta directamente? ¿A través de cabildos abiertos? ¿Con asociaciones de padres de familia?
3. ¿Cuáles actividades gubernamentales deben descentralizarse? ¿En qué plazo?
4. ¿Cómo deben financiarse las municipalidades? ¿Con un impuesto predial? ¿Con transferencias del gobierno central? ¿Con una combinación de ambos?
5. ¿Deben aumentarse las tarifas eléctricas y de telefonía doméstica para cubrir los costos de proveer esos servicios?
6. ¿Cómo se puede avanzar en el proceso de privatización de telecomunicaciones y electricidad sin violar los artículos 110 y 120 de la Constitución?
7. ¿Debe privatizarse el sector eléctrico? ¿Cuáles de sus componentes? ¿Cómo se debería regular este sector?
8. ¿Debe privatizarse ANTEL? ¿Los puertos? ¿ANDA? ¿Por qué?
9. ¿Cómo se podría garantizar que los recursos generados por programas de privatización son utilizados para mejorar la cobertura y calidad de servicios como los de salud, educación y previsión social?

10. ¿Debería el sector privado construir carreteras, operarlas durante unos años cobrando peaje, y después entregarlas al Estado, como se está haciendo en México?
11. Las empresas que se privaticen, ¿se deben vender al mejor postor; o se debe dar trato preferencial a los empleados de las empresas vendidas y/o a los pequeños inversionistas?
12. Cuando se privatiza un monopolio natural, ¿qué tipo de regulación se necesita para proteger a los consumidores?

CAPITULO III. EL PAPEL DEL ESTADO EN LA SOCIEDAD.

EL PAPEL DEL ESTADO EN LA SOCIEDAD Alex Segovia - CENITEC

Las Funciones del Estado en la Economía.

Una de las áreas en las cuales no existe consenso en el país es la referente al papel que le debe corresponder al Estado en la economía. Si bien ya existe un consenso bastante amplio en la necesidad de reformar el Estado, todavía no existe consenso en las características básicas que debe asumir dicha reforma, ni en los tiempos en que ésta debe realizarse. Además, no existe consenso sobre cuales deben ser las funciones que el Estado debe desempeñar en el futuro. 2/

A esta falta de consenso ha contribuido mucho la manera poco seria e ideologizada con que se ha discutido el tema de la privatización, la cual se ha hecho al margen de la discusión sobre el papel del Estado; como resultado, el debate sobre la privatización sólo ha servido para obscurecer la verdadera naturaleza del problema, y para incrementar los niveles de polarización y confrontación social. Hay que señalar además, la forma poco transparente y en algunos casos viciada

en que se ha desarrollado el proceso de privatización, particularmente la privatización bancaria. 3/

En CENITEC estamos de acuerdo en redefinir el papel que el Estado tradicionalmente ha desempeñado en la economía, en función de las nuevas realidades nacionales, regionales e internacionales. Lo que no compartimos es esa visión simplista que en nombre de una supuesta eficiencia propugna por un desmantelamiento del Estado y le asigna un papel de simple árbitro. Creemos que esta es una visión ideologizada, ahistórica y fundamentalmente interesada de lo que debe ser el papel del Estado.

Como alguien ha subrayado acertadamente, plantear la reforma del Estado a partir del argumento de la eficiencia, sin discutir antes cuál debe ser su nuevo papel es un sinsentido, ya que **uno puede ser muy eficiente haciendo cosas inútiles.**

Por lo anterior, en nuestra **Propuesta de un Programa Económico-Social de Consenso**, hemos

2/ Sobre el estado de los consensos en el país ver: Segovia, Alexander, *Los Avances en el Consenso Económico y Social*, próximo a publicarse.

3/ Para mayores detalles sobre este punto ver: Sorto, Francisco, *La Reforma financiera de ARENA: ¿Hacia Dónde se Dirige la Privatización de la Banca?*, *Política Económica* No.12, Abril-Mayo 1992.

dedicado una atención especial en definir cuales deberían ser las funciones del Estado, para a partir de allí discutir luego el tipo de reforma que se requiere y las características que debería asumir dicha reforma.

4/

En nuestra opinión, al Estado le corresponde un papel fundamental que jugar en la promoción del desarrollo económico y de la equidad social. Consecuentes con el modelo de Economía Social de Mercado, creemos que el Estado debe desarrollar cuatro funciones básicas:

1. La función de mantenimiento de la estabilidad financiera y cambiaria; que debe permitir un marco macroeconómico estable que coadyuve al crecimiento económico y al combate de la pobreza. La mantención de la inflación a niveles bajos, la estabilidad financiera y cambiaria, la corrección del déficit fiscal y del desequilibrio externo deben ser preocupaciones básicas del Estado bajo esta función.
2. La función de ordenamiento y regulación; que se refiere a la necesidad de crear un marco institucional que asegure el pleno funcionamiento de la competencia leal, y de regular aquellos mercados cuyo funcionamiento presente imperfecciones. En nuestra opinión, la intervención del Estado en tales caso debe ser preferentemente indirecta.

La instauración de un marco institucional que asegure la competencia leal en los diferentes mercados; la creación de un nuevo marco legal que regule las relaciones obrero-patronales y el proceso de privatización; la promulgación de leyes antimonopólicas; y la aplicación de la ley del consumidor son medidas que le competen aplicar al Estado bajo esta función.

3. La función de integración; que le atribuye al Estado la obligación de propiciar las condiciones adecuadas que aseguren que todos los agentes que participan en el mercado lo hagan en una relativa igualdad de oportunidades, como lo postula un principio básico de la Economía Social de Mercado.

El fortalecimiento de todos aquellos agentes que tradicionalmente han estado marginados del acceso a los recursos financieros y productivos del país, la aplicación de una política de descentralización administrativa y territorial que permita la integración territorial y social, así como la creación y mejoramiento de infraestructura económica y social son tareas que le competen al Estado bajo esta función.

4. La función de redistribución; que debe operar básicamente a través del gasto social y de la inversión en desarrollo humano. En el caso concreto de nuestro país, adquiere importancia especial el papel redistributivo que el Estado puede y debe desempeñar en la distribución de tierras.

A la luz del papel redistributivo del Estado, cobra gran importancia la reforma fiscal, que debe convertirse en un importante instrumento redistributivo tanto por el lado de los ingresos como por el lado de los gastos. Para ello, es preciso recuperar los conceptos de equidad y progresividad dentro del sistema tributario, así como aumentar, reorientar y racionalizar el gasto hacia las áreas sociales.

Para que el Estado cumpla de manera eficiente las funciones anteriores, es imprescindible aplicar una profunda reforma administrativa que lo fortalezca administrativamente y una profunda reforma fiscal que lo fortalezca financieramente.

La Descentralización

Como parte de la reforma del Estado, creemos que es necesario implementar un proceso de descentralización. Este proceso debería tener como objetivos básicos el fortalecimiento de los poderes locales y municipales, la incorporación activa de las comunidades en la solución de sus problemas y la desconcentración de los servicios que presta el Estado y del poder central.

Sobre este punto de la descentralización queremos recordar algo que por obvio muchas veces se olvida:

4/ Ver Propuesta...op.cit., Págs.15-16.

dado que un verdadero proceso de descentralización es en el fondo un problema de distribución del poder político, su implementación requiere de un Estado fuerte tanto a nivel político como a nivel económico.

Para que el proceso de descentralización tenga éxito, es preciso fortalecer financiera y técnicamente a las municipalidades. En este sentido, la introducción del impuesto predial y el reforzamiento financiero y técnico de parte del Gobierno central deben ser elementos centrales del proceso.

Queremos señalar finalmente que un verdadero proceso de descentralización supone asegurar y promover la participación de las comunidades. En este sentido es preciso diseñar mecanismos efectivos que aseguren promuevan la participación de las comunidades de manera organizada y en todas las fases del proceso de las políticas y no solamente en la fase de ejecución como ocurre actualmente con los cabildos abiertos.

La Privatización.

Por su importancia queremos detenernos un momento en explicar nuestra visión de la privatización, ya que debido a la forma que ésta se ha realizado en el país, el proceso ha perdido mucha credibilidad y se ha convertido en un punto importante de conflicto.

Queremos dejar en claro que en CENITEC estamos a favor de la privatización, siempre y cuando se cumplan con algunos requisitos que mencionan más adelante. Creemos que un proceso de privatización bien llevado puede traer los siguientes beneficios para el país: a) Al permitir la participación del sector privado puede contribuir a superar cuellos de botella estructurales (caso de la energía, comunicaciones, transporte, etc); b) puede contribuir a democratizar la propiedad y a promover la participación ciudadana; c) puede contribuir a superar la crisis fiscal y por tanto a fortalecer financieramente al Estado; y d) puede contribuir a promover la competencia y la eficiencia.

Para que la privatización tenga los beneficios anteriores es preciso que se cumpla al menos con los siguientes criterios:

- a) que se realice de manera transparente y abierta, con reglas del juego bien definidas; para darle legitimidad y evitar posibles actos de corrupción;
 - b) que promueva la participación ciudadana y la democratización de la propiedad; es decir que sirva como un instrumento de redistribución y de fortalecimiento de la sociedad civil;
 - c) que previamente se establezca un marco regulatorio eficiente que defina en cada caso cuáles son las áreas de competencia del Estado y del sector privado así como las modalidades de regulación que regirán el proceso. En nuestra opinión, la ausencia de este marco regulatorio constituye uno de los grandes vacíos del proceso de privatización en marcha.
 - d) que no conduzca a un mayor desempleo de la fuerza laboral, o en todo caso a un mayor deterioro en las condiciones de vida de los trabajadores que pudieran salir afectados. Uno de los principales problemas con la actual política de privatización y del Plan de Redimensionamiento del sector público, es que su aplicación está afectando el empleo público. Por esta razón, de manera comprensible los trabajadores ven a la privatización como sinónimo de desempleo, lo cual explica en gran medida su férrea oposición a tal política.
- Una política adecuada en estos casos, sería que los trabajadores afectados recibieran una **compensación extraordinaria**, ya sea en forma monetaria o bien en términos de activos (tierra, instrumentos de trabajo, crédito, etc).
- e) evitar que la privatización se convierta en un mecanismo de concesión de privilegios y de prebendas para un pequeño grupo; es decir, evitar que el proceso se convierta en un mecanismo de concentración de poder económico en pocas manos.
 - f) que no se convierta en una excusa para relevar al Estado de ciertas responsabilidades que le corresponde cumplir según las funciones que

mencioné antes. En este sentido es preciso distinguir según sea el caso de que privatización estamos hablando, si de la **privatización de la función del Estado**, o de la **privatización de la ejecución de la función**. Para CENITEC es inaceptable un proceso de privatización que busque relevar al Estado de sus funciones básicas.

En nuestra opinión, el cumplimiento de los criterios anteriores contribuiría a que el proceso de privatización se convierta en un instrumento de reconciliación y por tanto a evitar que deje de ser lo que ha sido hasta hoy, es decir, un punto central de conflicto y de confrontación.

La Modernización del Estado: El Papel del Estado en la Sociedad
Lic. Alfonso Goitia (FUNDE)

Introducción

Después de doce años de guerra, de la crisis más profunda del siglo y de dos años de haberse firmado los acuerdos de paz, El Salvador atraviesa en la actualidad una etapa trascendental de su historia, una etapa de grandes transformaciones económicas, sociales y políticas, las cuales deben constituirse en bases sólidas para la construcción de una nueva economía y sociedad. En esta gran tarea deben estar involucrados todos los sectores económicos y sociales de la nación. Uno de los agentes fundamentales para encauzar la nación por el camino del desarrollo, la democracia y la estabilidad social y política, es el Estado, el cual debe ser objeto de una profunda transformación a fin de adaptarse a los nuevos retos que la realidad nacional, regional e internacional demandan. En este sentido es importante definir el nuevo rol del Estado en el contexto de la realidad actual.

Bajo estas consideraciones trataremos de establecer dos niveles de apreciación sobre la reforma del Estado. Un primer nivel será un breve diagnóstico de la situación actual y la tendencia de la política gubernamental en relación a la reforma del Estado. El segundo nivel estará referido al redimensionamiento del papel del Estado, considerando los retos que la nueva realidad del país y el entorno regional e internacional exigen. Trataremos también de establecer en esta segunda parte algunos lineamientos de política y acciones en función de un rol más efectivo y eficiente del Estado en El Salvador.

La reforma conservadora del Estado

En los últimos años hemos presenciado políticas y acciones del gobierno orientadas a mostrar las deficiencias del papel del Estado en la economía. Estas políticas demuestran una visión o concepción deformada y polarizante entre lo privado y lo Estatal, en cuanto se ha tratado de desvirtuar el rol del Estado en diversos campos de acción en la sociedad, pretendiendo demostrar que sólo el sector privado -y más específicamente el empresariado y el mercado-

son los agentes y mecanismos llamados a ordenar y desarrollar la economía y la sociedad. La percepción de un Estado subsidiario se ha llevado a niveles tales, que desvirtúan toda capacidad de éste, en el marco del ordenamiento social y económico y que contradicen totalmente el discurso de configuración de una "economía social de mercado".

No pretendemos con esto descalificar el papel del sector privado y del mercado en la economía que de suyo es fundamental, pero no podemos absolutizar sus capacidades, más en un contexto donde las realidades de funcionamiento del mercado y del sector privado empresarial distan mucho de la sana competitividad y de su verdadera preocupación por el bienestar de la población y de la nación.

Durante la gestión del actual gobierno, se han impulsado -con mayor o menor énfasis- algunas reformas del Estado, las cuales se han centrado en: 1) la administración pública; 2) la desregulación de la economía; 3) la privatización; y 4) la descentralización.

1. La administración pública. El gobierno ha impulsado programas orientados a mejorar la eficiencia técnico-administrativa del Estado, pero éstos se han realizado conjuntamente a una política deliberada de despidos de trabajadores estatales y a un marco politizado de su gestión. La aplicación de nuevos mecanismos administrativos, de informática y tecnológicos, si bien pueden haber mejorado ciertas áreas de operatividad de la administración pública, no han sido suficientes para modificar lógicas estructurales y negativas de comportamiento de ciertos agentes económicos, es el caso de la evasión de fiscal y la corrupción.
2. La desregulación de la economía. Durante estos años, el gobierno ha aplicado políticas orientadas a liberalizar los precios, el tipo de cambio, las importaciones, las tasas de interés, etc. y ha pretendido llegar hasta la liberalización del mercado laboral, tratando de eliminar el

salario mínimo y la negociación colectiva, consideradas éstas como elementos que distorsionan el mercado. En este sentido, su convicción de que el mercado es el mejor asignador de recursos y de decisiones de los agentes económicos, lo ha llevado a extremos de desconocimiento real o de encubrimiento a propósito de las verdaderas estructuras de mercado prevalecientes en el país. Esto a su vez ha provocado la inoperancia del Estado para controlar los mecanismos monopólicos y oligopólicos que dominan el mercado, los aumentos excesivos de precios de bienes básicos y la competencia desleal (ver, por ejemplo, la guerra de destrucción de botellas entre empresas productoras de gaseosas, los mecanismos de eliminación de patentes y marcas a favor de empresas transnacionales, etc.).

3. La privatización. En esta área el gobierno ha logrado mayores avances (aunque no les guste a los organismos financieros internacionales). Con la privatización, el Estado ha logrado trasladar gran parte de sus activos y servicios al sector privado empresarial, lo cual no necesariamente es malo; el problema es que este mecanismo de la privatización ha permitido un proceso de reconcentración del capital y exclusión del acceso a otros sectores productivos. Es el caso de la liberalización de la comercialización externa e interna del café y del azúcar, que elimina de hecho al Estado de su capacidad reguladora; es el caso poco transparente de la privatización de la banca comercial; y es el caso de la incapacidad de definir una política de facilidades de acceso, por parte de los productores, a los ingenios de azúcar y la infraestructura de almacenamiento de granos básicos del IRA. Si bien todavía el actual gobierno no ha cumplido con todas sus metas privatizadoras, definidas por presiones internacionales y por su propio interés, como son la transferencia de servicios públicos básicos, como la generación y distribución de energía eléctrica, las telecomunicaciones y otros, tampoco ha presentado una capacidad real de orientar la privatización en función de democratizar la propiedad de estos activos, ya

que no ha generado condiciones adecuadas para la traslación de ingenios de azúcar, otros activos y servicios a las organizaciones de productores y los trabajadores. En general el esquema privatizador está orientado a reducir la capacidad de acción del Estado en la economía, relegándolo a una función esencialmente administrativa en función de una lógica concentradora y excluyente. La eficiencia del sector privado empresarial en el manejo de ciertas actividades antes controladas por el Estado, está todavía en discusión, ya que no se puede medir los resultados sólo en términos de rentabilidad económica, sino también hay que considerar los marcos de la eficiencia social y de su impacto en el desarrollo.

4. **La descentralización del Estado.** Esta es probablemente el área donde menos se ha logrado. Las experiencias limitadas de las Municipalidades en Acción (MEA), el programa EDUCO y de los Sistemas Locales de Salud (SILOS), no se han convertido realmente en proyectos de descentralización de ciertas funciones del Estado, ya que no cuentan con autonomía real ni con los recursos suficientes para convertirse en programas de impacto descentralizador. Todavía no existe un plan del gobierno que permita percibir la intencionalidad descentralizadora; lo que se encuentra es un enfoque limitado de mecanismos de desconcentración de funciones administrativas, sin capacidad de fortalecer las decisiones locales y regionales en función del diseño y ejecución de un plan que contemple las perspectivas de desarrollo de las distintas regiones y localidades del país. Adicionalmente, cabe señalar que el Plan de Reconstrucción Nacional (PRN) y el Fondo de Inversión Social (FIS), aunque podrían servir para potenciar la acción descentralizadora del Estado y del desarrollo, en la actualidad representan solamente esquemas selectivos de compensación social, los cuales no han logrado incidir en los procesos de participación y desarrollo de las zonas y regiones donde actúan.

En general, aunque las distintas políticas orientadas a la reforma del Estado han cambiado la conducta de éste en la economía y la sociedad, éstas no han sido las mejores en función del desarrollo y de la superación de los graves problemas que afectan a la mayoría de la población de nuestro país. En otras palabras, el Estado redefinido desde el marco de la reforma conservadora ha promovido los esquemas tradicionales de concentración, exclusión y marginación de las grandes mayorías de la población, y no ha logrado enfrentar seriamente las causas que originaron la crisis y la guerra más profunda de la historia del país.

El nuevo rol del Estado en El Salvador

Considerando la nueva realidad de El Salvador, el papel del Estado deberá redefinirse de una manera distinta. Los retos de la reconstrucción del país, las transformaciones que en todos los órdenes de la vida de la nación se requieran para el futuro, la participación de los distintos sectores en el desarrollo, así como los nuevos procesos de integración regional y de globalización de la economía mundial, exigen del Estado un papel diferente al que ha tenido en los últimos años.

El reto de construir un nuevo estilo de desarrollo económico y social que garantice la estabilidad social y política que el país requiere en el corto, mediano y largo plazo, se fundamenta en: la participación activa de todos los sectores, la concertación, la sostenibilidad, el crecimiento, la equidad y la mejora en la calidad de vida de las grandes mayorías. Todo esto hace necesario definir el nuevo papel del Estado. En este sentido consideramos que el Estado deberá tener los siguientes roles:

1. Una administración pública eficiente. En este sentido el Estado -y específicamente el aparato de la administración pública- deberá modernizarse incorporando aquellos mecanismos, instrumentos, técnicas y tecnologías que le permitan una gestión eficiente y efectiva en relación a los servicios que presta y su impacto en el desarrollo nacional. Por otra parte, es necesario despolitizar la administración pública. Las mejores capacidades humanas deben estar al servicio del desarrollo nacional.

La eficiencia del Estado no debe medirse simplemente en el déficit o superávit que proporcione la gestión presupuestaria, sino en función del impacto que la acción administrativa tenga en el desarrollo y el funcionamiento efectivo y eficiente de la economía y la sociedad. La eficiencia del Estado debe estar vinculada a la productividad de los trabajadores, pero a su vez ésta debe articularse a una revalorización del trabajo de los empleados públicos. Es decir, se deben crear las condiciones e incentivos necesarios al desarrollo de la carrera pública, a la cualificación constante, a la mejora de sus salarios y de sus condiciones de vida, así como a mejorar las condiciones de trabajo.

Uno de los males de la administración pública ha sido la corrupción, aspecto sobre el cual también se mide la capacidad de gestión. Será necesario establecer mecanismos de control que eliminen este problema.

Será necesario estudiar y evaluar los procesos de reorganización administrativa del Estado que se experimentan en otros países, a fin de considerar su aplicabilidad a nuestra realidad y a los retos que enfrentamos. La creación de "super-ministerios" de desarrollo humano, sostenible, económico, etc., así como la descentralización, deben ser sujetos a un análisis en función de la eficiencia y el impacto que en el desarrollo deseamos tener.

2. Un Estado orientador y regulador. Se necesita un Estado que tenga la capacidad de orientar y dirigir a los agentes económicos en las grandes tareas de reconstrucción y desarrollo de la nación. Pero al mismo tiempo se requiere un Estado capaz de regular todos aquellos aspectos que afecten los propósitos fundamentales del desarrollo y la transformación socio-económica que el país requiere.

En esta perspectiva, ciertas regulaciones del mercado son fundamentales. No se trata de contraponer el Estado al mercado, sino de que el mercado juegue un papel de asignador

eficiente de los recursos y de las decisiones de los agentes económicos, considerando prioritariamente las necesidades primordiales de las mayorías de la población y los grandes retos del desarrollo nacional. La presencia de mecanismos distorsionados, en un mercado como el que opera en El Salvador, hace necesario una acción decidida del Estado para que este mercado se democratice y no actúe en contra de las mayorías.

La existencia de monopolios y oligopolios en este mercado, así como de mecanismos de competencia desleal, inciden negativamente sobre la población y el medio ambiente. Si éstos no se regulan, podrán afectar toda la perspectiva de desarrollo. El criterio de la sana competencia debe ser garantizada por el Estado; no se puede permitir que las empresas operen con criterios desleales. En esta perspectiva, una ley de libre competencia que regule estas imperfecciones es importante. Hay que desarrollar el mercado y hay que democratizarlo; debe ser un mercado donde todos tengan oportunidad de entrar y competir, donde todos puedan medir sus capacidades sin ventajas y prebendas para unos pocos.

La acción reguladora del Estado debe ir más allá del mercado. Existen áreas fundamentales donde el Estado debe actuar, por ejemplo en el caso del deterioro medioambiental. Dado que nuestro país presenta uno de los mayores niveles de deterioro ambiental, las regulaciones son fundamentales en este campo. El desarrollo sostenible sólo es posible cuando las políticas y acciones del gobierno consideran integralmente el crecimiento de la producción en un marco de conservación y desarrollo de nuestros recursos naturales. En general, hay muchos campos de regulación donde el Estado debe entrar; así como en muchos países desarrollados y otros de nuestra región, los mecanismos reguladores garantizan el funcionamiento de una verdadera economía social de mercado, en El Salvador debemos avanzar decididamente en la construcción de ésta.

3. Un Estado responsable en lo social. Este rol significa que El Estado debe asumir una responsabilidad primaria, en brindar y facilitar el acceso a los servicios sociales básicos a la mayoría de la población. Por lo tanto debe proporcionar los recursos financieros, materiales y humanos y debe crear los mecanismos adecuados para el desarrollo social. En este sentido, el Estado debe asignar una parte importante de su presupuesto a las necesidades sociales tales como la educación, la salud, la vivienda y otros servicios básicos que permitan mejorar la calidad de vida de la población. En cuanto a los mecanismos que permitan un mayor acceso a estas necesidades sociales, el Estado deberá evaluar la eficiencia y efectividad de estos servicios desde sus estructuras centralizadas y desde las instancias descentralizadas. Será importante también considerar la eficiencia y efectividad de los servicios privados, ya sea que estos se establezcan desde el interés empresarial, desde las comunidades y/o desde los servicios de los organismos no gubernamentales. Por lo tanto, aunque el Estado traslade parte de estas responsabilidades al sector privado, siempre se mantiene responsable en definitiva de la eficiencia y acceso de la mayoría de la población a los servicios que se brindan.

El desarrollo social es una responsabilidad del Estado, ya que éste puede incidir seriamente en la superación de la pobreza. Por lo tanto, el diseño de una política de desarrollo social y una política antipobreza es una tarea que deberá abordarse considerando los recursos internos y nuestras capacidades. El apoyo que brinda la cooperación internacional debe considerarse complementario a los planes y acciones establecidas.

Por otra parte, el traslado de estos servicios a organismos no gubernamentales u otras instancias del sector privado, no debe verse como una descarga del Estado de su responsabilidad, sino del establecimiento de marcos de acción conjunta entre el Estado y la sociedad civil para enfrentar el reto del desarrollo social.

4. Un Estado promotor de la participación y la concertación. El Estado debe establecer mecanismos adecuados de interrelación con la sociedad civil, de manera que ésta se convierta en un ente activo en el desarrollo nacional, y no simplemente un receptor de la política y la acción bien o mal llevada del Estado. En este sentido, los distintos agentes económicos y sociales deben formar parte importante en la discusión, diseño y ejecución de las políticas, programas y planes del gobierno. Para esto el Estado deberá construir los mecanismos y abrir los espacios para la participación y la concertación de los distintos sectores; especial atención se deberá tener con aquellos sectores que han sido permanentemente excluidos del desarrollo. Esto, a su vez, fortalecerá la democracia.

Por otra parte, es preciso garantizar la participación de sectores específicos en las instancias de decisión del Estado. La sociedad civil, a través de sus distintas expresiones organizadas, debe evaluar permanentemente la gestión y el papel del Estado, a fin de garantizar que éste cumpla con las metas de la transformación y el desarrollo nacional.

Un Estado que promueve y facilita la participación de los distintos sectores en el marco de la democratización de la economía, en el acceso a los activos a privatizar y en las instancias descentralizadas, se convierte en un agente que fortalece la democracia.

5. Un Estado redistribuidor de los ingresos y de la riqueza. No se trata aquí de señalar que el Estado debe cumplir este papel solamente desde el manejo de sus ingresos y gastos, ya sea a través de una estructura tributaria progresiva o de un gasto público orientado a resolver y mejorar los servicios sociales básicos. Ciertamente este es un aspecto fundamental de su acción redistribuidora, pero no es la única forma.

Se debe pensar en otros mecanismos redistribuidores, que permitan desarrollar las

capacidades productivas y mejorar la calidad de vida de la población. Esto se puede hacer por la vía de facilitar el acceso a activos y de una política de reconstrucción que potencie la capacidad económica de los nuevos agentes del desarrollo (léase: cooperativas, comunidades rurales, micro, pequeños y medianos productores, asociaciones de productores, trabajadores, etc.).

En este sentido, el Estado deberá facilitar el acceso a los activos a privatizar por parte de los nuevos agentes del desarrollo, buscando o creando los mecanismos que propicien su potencial productivo; éste es el caso del acceso a los ingenios de azúcar y la infraestructura de almacenamiento de granos básicos, entre otros.

También el Estado debe ser un promotor y facilitador de la transferencia de tierras, procurando que los campesinos accedan a la tierra en el corto plazo; éste es el caso de las tierras a ser transferidas por los acuerdos de paz a comunidades y excombatientes. Por otra parte, es necesario considerar que el problema de la tierra no está resuelto, lo cual hace necesario establecer mecanismos que en el mediano plazo garanticen un proceso continuo de transferencia y acceso a la tierra al campesino, ya sea a través del mercado de tierras, arrendamiento, la subutilización del suelo, etc.

Otros mecanismos redistribuidores pueden pasar por una acción decidida del Estado orientada a reformar las condiciones de la legislación laboral, permitiendo una mayor participación de los trabajadores en el reparto de los beneficios de las empresas.

6. Un Estado promotor de la descentralización. En este campo de acción, el Estado debe formular y ejecutar un proceso de descentralización de sus funciones, trasladándolo a instancias territoriales regionalizadas y a los municipios, a fin de garantizar una mayor capacidad de incidencia en el desarrollo económico y social.

Es necesario señalar que no se trata de una desconcentración de las funciones del Estado, se trata de un Estado fuerte y redefinido en sus funciones que genera capacidades y trasfiere sus roles a los marcos de autonomía local y regional. Se trata también que estas estructuras locales y regionales cuenten con recursos suficientes para impulsar sus planes de desarrollo. Los recursos pueden provenir tanto de sus fuentes propias así como del Estado.

El proceso de descentralización debe propiciar también la configuración de poderes locales y regionales, de tal forma que permita una capacidad en las decisiones que atañen a la región y localidad. En esta perspectiva es necesario considerar la participación de los distintos agentes económicos y sociales de la región y de los municipios. La participación así de las organizaciones de productores, de las organizaciones sociales, las organizaciones no gubernamentales (ONG) involucradas en el desarrollo de la región, conjuntamente con las estructuras institucionales de un Estado descentralizado, permitirá identificar mejor los problemas y soluciones para el desarrollo de su región. La participación de la sociedad no debe simplemente verse desde los cabildos abiertos; se trata de crear nuevos mecanismos e instancias de participación y concertación de los distintos sectores. En esta perspectiva la creación de los Consejos de Desarrollo Regional y Local puede ser importante en función del rol activo que deben jugar de cara al desarrollo.

La creación de mancomunidades de municipios pequeños puede fortalecer las instancias locales para que éstas puedan desarrollar los proyectos y programas de desarrollo de su región. La capacidad de gestión eficiente y efectiva de los municipios en el desarrollo de su región, está a su vez ligada a su fortalecimiento técnico, la potenciación de sus recursos financieros y la participación de los distintos sectores de su localidad.

La descentralización es una necesidad, ya que muchas de las diferencias en los marcos

regionales y locales del país han estado determinados por la incapacidad del gobierno central de atender las demandas de estas poblaciones. La posibilidad de identificación de las prioridades desde las localidades y regiones permitiría una mayor capacidad de enfrentar los problemas que las aquejan. Por esto, la definición de los espacios territoriales regionales, la configuración de nuevas formas de gestión municipal, la transferencia funciones y roles del Estado, así como la participación de la sociedad, permitiría una mayor incidencia en el desarrollo. El Estado, a su vez, debe ser un garante de la capacidad de gestión de los instancias descentralizadas.

7. Un Estado orientador en el marco de la inserción internacional. Es indudable que se presentan nuevos retos en el contexto internacional. El proceso de globalización, la conformación de bloques comerciales, los tratados de libre comercio y los procesos de integración, son aspectos sobre los cuales debemos tener respuestas adecuadas. La necesidad de aumentar la capacidad nacional para enfrentar este entorno externo y de saber insertar al país eficientemente en las nuevas corrientes competitivas mundiales, obliga al Estado asumir un rol fundamental en el diseño y formulación de alternativas de inserción externa. Pero al mismo tiempo, es necesario que el Estado considere los impactos que estos procesos tendrán sobre la nación y los distintos agentes económicos y sociales.

El Estado debe propiciar los procesos de participación de los distintos sectores en la discusión de las formas de inserción externa, incluyendo los procesos de integración regional, tratados de libre comercio, y otros. La participación no debe reducirse a los sectores empresariales, ya que los impactos recaen también sobre trabajadores, campesinos y otros sectores de la sociedad. Por lo tanto, éstos deben tener capacidad de proponer sobre estos aspectos trascendentales para la nación.

EL PAPEL DEL ESTADO EN LA SOCIEDAD

Lic. Carlos Mauricio López - FUNDAUNGO

La Modernización del Estado:

La problemática que nos tiene reunidos este día no podría tener un ambiente más propicio para su discusión es decir, El Salvador ya no es el mismo país de hace algunos años atrás.

Las dos últimas administraciones (Duarte/Cristiani) realizaron significativos esfuerzos en la construcción de la democratización de la sociedad salvadoreña, esfuerzos que hicieron posibles los Acuerdos de Paz firmados en Chapultepec (México) y que abren las puertas para modernizar al Estado salvadoreño de cara al siglo XXI.

En consecuencia, hoy podemos hablar sin temor que la crisis de los años 80 puso en evidencia el agotamiento del modelo de desarrollo seguido por consiguiente la necesidad de adelantar profundas transformaciones.

Al igual que el modelo agro-exportador es evidente que también se han agotado: el sistema administrativo del Estado, las formas de gobierno, las formas de gobierno, de decidir políticamente, de intervención del Estado en la economía, de control del Estado.

Los aspectos antes mencionados deben repensarse para adecuarse al cambiante entorno que se reestructura en lo interno y lo externo de nuestra sociedad.

Para efectos de esta exposición surge la pregunta ¿Qué tipo de Estado demanda El Salvador para marchar al ritmo de los cambios a nivel mundial?

En el campo político-económico, se requiere con urgencia la reformulación del papel del Estado, lo cual, implica apuntar a dos situaciones concretas: a) una redefinición de los roles del Estado, y b) una más certera delimitación del campo entre los sectores públicos y privados.

En cuanto al primero, es necesario fortalecer al Estado como agente regulados de los marcos

estructurales así como distribuidor de la riqueza nacional, centrando sus esfuerzos en las tareas que le son inherentes: a) la coordinación macroeconómica (es Estado seguirá definiendo las políticas fiscal y monetaria), b) la conducción de las relaciones económicas internacionales y de integración económica, y c) la inversión pública física: (construir carreteras, puentes, puertos, salud y educación).

En otras palabras, las funciones asignadas al Estado en el marco de la modernización las podemos resumir a las siguientes: a) regulados (poner las reglas del juego), b) promotor (del desarrollo económico y social) y c) distribuidor (de la riqueza socialmente generada)

Es claro que no creemos que la función del Estado deba ser la de "gendarme", es decir, que se limite a cuidar la seguridad de los ciudadanos.

Pero toda reforma estatal trae consigo inevitables costos sociales, por ello es indispensable lograr acuerdos consensuales entre los diversos sectores políticos y sociales. El Estado debe promover la participación efectiva y eficiente de la sociedad civil organizada y de los capitales privados, crear un ambiente de competencia creciente y fortalecer las fuerzas del mercado.

Pero ello será posible si se cumplen con tres requisitos básicos: a) poseer una clara concepción política de la reforma del Estado, b) disponer de un diagnóstico de la organización y funcionamiento del Estado, y c) tener la voluntad política que hace posible su ejecución.

Por razones de tiempo permítanme abordar muy someramente el requisito segundo. Un ligero diagnóstico de la organización y funcionamiento del Estado salvadoreño nos presenta el siguiente panorama:

a) Ausencia de una clara comprensión del Estado.

- b) Excesiva concentración del poder en el nivel central del Estado (poder ejecutivo, poder legislativo y poder judicial) esto en detrimento de las instancias municipal, regional y local, impidiendo así la democratización en el control ciudadano sobre la gestión pública.
- c) Debilitamiento del Régimen Municipal por ingerencia del Poder Ejecutivo, la cual se realiza por medio de los ministerios e instituciones autónomas y semi-autónomas.
- d) Creación de un Estado empresario a partir de los años 50 (IRA, CEL, IVU, Banca Estatal, comercio exterior, etc.) lo cual se realizó sin una adecuada planificación y sin una capacidad real de gestión incursionando el ámbito del sector privado.
- e) Fomento del paternalismo que engendró un importante grado de ineficiencia al subsidiarse casi todos los servicios tales como: agua, electricidad, granos básicos, vivienda, teléfonos, etc. además de implementarse un sistema tributario regresivo que beneficiaba a los que necesitaban menos.
- ejecutivos de la empresa privada) en síntesis este es un proceso de concertación.
- b) La desmonopolización, tanto del sector público como del sector privado abriendo el estímulo de la competencia, a fin de generar mayor eficacia, eficiencia y productividad.
- c) Profundizar la desestatización del sistema financiero, ingenios, teléfonos y otros donde el sector privado demuestre ser más competitivo.
- d) Realizar una privatización profunda pero transparente que involucre al sector laboral.

En cuanto a la privatización creo que ésta se justifica en muchos casos y también creo que existe el clima internacional apropiado para ello. Sin embargo, considero que debemos esforzarnos por derribar ciertos mitos que pululan en el ambiente "por sí sola la privatización no dará prosperidad". La privatización no debe ser un fin en sí misma ni predicarse por una determinada opción ideológica.

La privatización es una orientación de política económica que responde a las necesidades y posibilidades del desarrollo del país. No obstante, no debe de entenderse que dicha orientación política y económica exime al Estado de su responsabilidad en sectores de la economía que requieran de su intervención como son: los sectores sociales.

En el caso salvadoreño, la privatización deberá de regirse por una Ley de Privatización que ponga los parámetros y normatice el COMO, CUANTO, QUIENES, DONDE, es decir, poner las reglas del juego pero en forma consensuada.

Otra característica que debería tener la manera de privatizar las empresas públicas en El Salvador es la de asumir rasgos nacionales, en otras palabras considerar las particularidades propias de su desarrollo histórico, idiosincrasia y sensibilidad social. La privatización no debe entenderse como una receta de aplicación universal sino como una vía con múltiples vertientes.

De ahí que la privatización debería de incorporar al proceso, además del sector empresarial, a los

Orientaciones Generales para una Reforma del Estado

La reforma del Estado la podemos visualizar bajo dos posibles objetivos: a) Redistribución del poder político entre los diversos grupos sociales lo cual es la vía para una mayor democratización. b) reestructurar el aparato del Estado, para darle mayor eficiencia, eficacia y productividad en la consecución de sus cometidos fundamentales.

Las siguientes son algunas ideas muy gruesas pero que estimo tienen el valor de tener direccionalidad hacia el objetivo que se busca, es decir, la reforma del Estado.

- a) Crear una Comisión Nacional para Modernizar el Estado (la comisión deberá crearse bajo un enfoque multipartidista, en donde participen además el sector académico, sector laboral, ejecutivos de los entes descentralizados y

empleados de las unidades productivas a privatizar, al sector obrero, a los cooperativistas, grupos solidarios, personas naturales, en síntesis a la sociedad civil.

En el caso concreto salvadoreño ¿qué puede ser privatizable? consideremos varias opciones posibles, algunas de las cuales ya están privatizadas o en proceso de privatización:

- Los sistemas de previsión social
- Propiedades turísticas
- Centrales Azucareras
- Producción y distribución de Energía Eléctrica
- Teléfonos
- Banco Comerciales

Las ventajas que se persiguen con la desestatización son la privatización facilita la constitución de una economía abierta, acceso a la transferencia de tecnología, disponibilidad a redes de comercialización y estar en mejores condiciones para aprovechar la reciente desregulación de los mercados de capitales.

Otro elemento clave para la modernización del Estado lo constituye el desarrollo municipal, y la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones de los gobiernos locales.

Desarrollo Municipal Con Participación Ciudadana

El desarrollo municipal es otra política que se habrá de diseñar e implementar dentro de una estrategia de modernización del Estado, cuyos rasgos principales la pueden definir integrada por dos componentes básicos: la participación local y la planificación descentralizada.

¿Cómo se nos presenta la situación de los municipios de El Salvador? Estudios recientes demuestran que existe una distribución desigual de los cinco millones de habitantes en los 14 departamentos y 262 municipios del país.

También muestran que el 40% de la población se concentra en los departamentos de San Salvador y La Libertad, con una densidad poblacional de 1668 h/Km² en San Salvador y 316 h/Km² en La Libertad.

Según datos del último censo de Población y Vivienda 1993, más del 50% de los municipios tienen una población menor a los 10,000 habitantes, el 80% tienen menos de 25,000 habitantes y apenas un 30% cuentan con una población mayor a los 100,000 habitantes.

A lo anterior hay que agregar la ausencia de decisión política de las autoridades municipales para actuar con criterios empresariales en la prestación de servicios, débil capacidad de elaboración de planes, programas y proyectos de desarrollo local, dirigidos a obtener financiamiento interno o externo para impulsar la actividad económica.

Componentes del Desarrollo Municipal

En vista que el municipio es la unidad político-administrativa del Estado más cercana a la población y piedra angular sobre la cual debe fomentarse y fortalecer el proceso democrático, el desarrollo municipal supone la realización de esfuerzos en los siguientes aspectos:

- a) Descentralización administrativa, ubicando a todas las instancias del Estado más cerca de las poblaciones que atienden.
- b) Autonomía en la Administración Financiera, que sean los municipios quienes decidan QUE? CUANDO? DONDE? y CUANTO? en la gestión municipal.
- c) Potestad del municipio para tomar decisiones administrativas, técnicas y económicas sobre sus propios asuntos.
- d) Disponer de patrimonio independiente.
- e) Estimular la participación del sector privado en la solución de problemas de infraestructura básica así como de la prestación de servicios municipales.
- f) Incorporar a la población civil, familia, asociaciones comunales, cooperativas, grupos solidarios y ONG en al discusión y solución de los problemas que aquejan a las comunidades.

Bibliografía Consultada

Esquel Group Foundation, Sociedad Civil, Estado y Mercado: Una Asociación Incipiente en Procura de un Desarrollo Equitativo, mimeo, Washington, D.C. Enero de 1993.

Mesa-Lago, Carmelo, Evaluación Económica y Opciones para Reforma, Programa de Estudios y Entrenamiento Económico, INCAE, Ecuador, 1993.

Fondo de Inversiones de Venezuela, Política de Privatización, mimeo, Caracas, Junio de 1991.

PNUD/BID Reforma Social y Pobreza, Hacia una Agenda Integrada de Desarrollo, s.1. 1993.

Marcelo Barrón R. Descentralización Administrativa Territorial: Una Forma de Modernizar al Estado y Fortalecer la Democracia en El Salvador, Ponencia

presentada al V Congreso Nacional de Administradores de Empresas, San Salvador, Septiembre 1992.

Convergencia Democrática, Memoria del Seminario: "Privatización de Empresas Estatales y Propuestas Alternativas", San Salvador, enero de 1992.

Fundación Friederich Ebert, La Experiencia de Privatización en los Países Lationamericanos 1982-1988, documento de trabajo, México, 1989.

CEDEM, El Salvador Hacia el Año 2000: Una Plataforma de Política Económica y Social de Consenso, mimeo. El Salvador, febrero de 1994.

ISAM Código Municipal El Salvador, Edi. Epoca, 3a. Edición, El Salvador, mayo de 1993.

MODERNIZACION DEL ESTADO
Lic. Rafael Antonio Lemus - FUSADES

1. Redefinición del papel del Estado

Propiciar y fortalecer un proceso de crecimiento económico basado en la competitividad económica y la equidad en las oportunidades de desarrollo, exige impulsar un proceso de modernización del Estado que estimule y fortalezca la responsabilidad individual en el desarrollo; redefine y limite su responsabilidad en el mercado de bienes y servicios; y fomente y amplíe la participación civil y local en la administración de programas de desarrollo.

En este sentido, el Estado requiere modificar su organización y estilo de administración para superar el tradicional paternalismo y la dependencia que afectan y obstaculizan el desempeño del individuo en la sociedad y el mercado. Un estado paternalista fomenta la demanda de privilegios y la ineficiencia en la asignación de recursos.

La redefinición del papel del Estado en el mercado busca potenciar los beneficios derivados de organizaciones de mercados competitivos: la eficiencia, la innovación, el dinamismo y la flexibilidad.

La participación del individuo y otras instancias locales en el desarrollo busca fortalecer la responsabilidad individual en el desarrollo y la desconcentración y descentralización de competencias del gobierno central. Lo segundo tiene la finalidad de crear condiciones equitativas para el desarrollo mediante la democratización de instancias que administren recursos públicos y el fomento de modalidades de aporte y captación de recursos privados para el desarrollo comunal.

Bajo la concepción doctrinaria que ampara a esta estrategia, el Estado está al servicio del individuo. Debe ser un regulador eficiente, un servidor eficiente, un empleador eficiente, un inversionista eficiente cuando por subsidiariedad le corresponda jugar este papel y un redistribuidor eficiente. Para cumplir con estas tareas en forma eficiente debe modernizar sus estructuras, cambiar sus instituciones y minimizar la

burocracia en su gestión. Debe especializar su función en lo que le corresponde y dejar que los mercados privados jueguen su papel. Ante todo, debe evitar ser juez y parte en el sistema económico y conducir su acción con altos parámetros éticos y morales, de forma tal de poder cumplir el papel de redistribuidor en forma apropiada, dado que esta tarea involucra un alto componente ético y moral.

A continuación se señalarán las funciones que le corresponden desarrollar al Estado en forma eficiente.

2. El Estado como regulador

La normatividad eficiente por parte del Estado requiere de dos modalidades de políticas: i) desregular, en los ámbitos donde la regulación vigente inhiba la participación de los agentes económicos, es decir, donde limite las virtudes de la organización del mercado como la competencia, eficiencia, innovación y seguridad; y ii) regular, en las actividades donde se requiere reforzar o desarrollar la organización del mercado, a través de normas que persigan la seguridad de los agentes económicos, la transparencia y difusión de la información, normas y control de calidad de los productos y otras medidas que permitan profundizar la competencia.

El Estado como regulador eficiente debe buscar reducir las estructuras de mercado no competitivas y aquellos factores que inhiban la participación de los agentes económicos, es decir, debe propiciar un ambiente de mercado para potenciar la innovación, competencia y eficiencia.

En la regulación de actividades específicas por razones sociales o políticas debe emplear criterios económicos o de mercado para la participación estatal. En tal sentido, si tiene que regular la asignación de fondos, fijar precios u otro tipo de decisión económica, se debe apoyar en los criterios de mercado.

a. Regulación de tarifas públicas

El Estado genera directamente los servicios básicos como telefonía, energía, agua y otros servicios públicos, empleando un sistema de administración de precios con base a tarifas subsidiadas. La política de subsidios generalizados en precios de bienes básicos es una modalidad inapropiada de protección en el costo de vida de los grupos de menores ingresos. La ineficacia del subsidio se asocia a la baja correspondencia entre los grupos pobres y los usuarios de los servicios, así como la distorsión en la cadena de valores se imprime con precios artificiales inferiores a los de mercado.

Por otra parte, existen modalidades de apoyo más expeditas a los grupos de bajos ingresos, bajo los criterios de: focalización o identificación con precisión a los beneficiarios, costo explícito del subsidio, entrega directa y transparente.

En tal sentido, si el Estado participa directamente en la generación de bienes no solamente está obligado al uso eficiente de los recursos en la producción, si no en la fijación de precios. En virtud de ello, se debe abandonar la política de administrar precios con tarifas subsidiadas y rezagadas respecto a los cambios en los costos de producción.

Si el Estado participa fijando precios en la actividad económica, debe emplear criterios de mercado. En tal sentido, la política de administrar precios de bienes básicos (energía, telefonía, agua y otros que ofrezca el Estado) se debe sustentar en los costos marginales de producción del servicio y márgenes razonables de operación, así como considerar ajustes de las tarifas con base a eficiencias en costos, avances tecnológicos e incrementos en costos de producción.

Actualmente los subsidios en las tarifas de electricidad se aplican a los sectores residenciales cobrando, en promedio, menos de la mitad del costo marginal de producción del servicio. Esto genera consumos indebidos por usuarios que no enfrentan el precio o valoración de mercado. Los sectores productivos tienen subsidios inferiores al registrado en la tarifa residencial, exceptuando la industria que paga una tarifa ligeramente superior al costo marginal de largo plazo. De tal forma, el esquema de subsidio

cruzado limita y disminuye la competitividad a los sectores transables.

Adicionalmente, la deficiente gestión pública propicia un déficit en las cuentas de funcionamiento de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL), esto sin considerar los egresos por inversiones que en el último trienio, en promedio, fueron de ó 500 millones anuales.

Las tarifas locales de telefonía que aplica la Asociación Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) son extremadamente bajas, en relación a los estándares internacionales y de la región. A pesar de ello, la administradora pública genera utilidades empleando un sistema de cobros que rebasan al doble del costo para las comunicaciones telefónicas internacionales. De esta forma, la política vigente de discriminación de tarifas entre llamadas locales e internacionales, es un sistema de subsidios cruzados que distorsiona la cadena de valores económicos para las unidades productivas y familiares.

Para las unidades de transporte público se tienen subsidios en los combustibles de diesel, que equivalen a un 76% del precio de venta para otros usuarios. El sistema administrativo y de control de este subsidio es complejo y genera irregularidades: durante el período 1983/89 este producto creció en el 75%, lo cual refleja filtraciones de beneficios para otros sectores.

La política de subsidios en las tarifas públicas genera problemas diversos, entre ellos, costos fiscales, ineficiencias económicas, subsidios cruzados entre diferentes agentes económicos, costos de control y espacios para la corrupción. No existen opciones a una eliminación de estos subsidios tarifarios. El efecto sobre las familias de menores recursos puede ser atenuado mediante subsidios directos administrados a través de programas generales de atención a la pobreza.

b. Garantizar amenazas competitivas

En una economía pequeña como la de El Salvador, donde existen concentraciones de mercado y poderes monopólicos, le corresponde al Estado garantizar competencia potencial, es decir, que

aunque no exista un número suficientemente grande de productos, distribuidores o intermediarios, la presencia de amenaza competitiva por parte de un tercero evita la ejecución de poder monopólico en detrimento del consumidor.

Este es un mecanismo de regulación mucho más eficiente que atomizar a la fuerza las estructuras de mercado o fijar precios.

c. Barreras de entrada

En algunas actividades existen típicas barreras de entrada, como en los servicios de distribución o venta de medicamentos (farmacias) y transporte urbano de buses. Las restricciones de entrada se relacionan a distancias cercanas a farmacias existentes y cobertura de rutas por las líneas autorizadas, respectivamente. Sin embargo, estas barreras de entrada a los negocios se encuentran desprovistas de criterios económicos. El Estado debería ocuparse, con mayor énfasis, de la normatividad y supervisión del control de calidad de los servicios, la seguridad para los usuarios y la protección del medio ambiente.

d. Regulación laboral

Para potenciar el crecimiento de la economía, la estrategia enfatiza la formación del capital humano, para aumentar la productividad y bienestar social. Sin embargo, las inversiones empresariales no solamente requieren de una fuerza laboral productiva y capacitada, sino además de flexibilidad en las condiciones de contratación para adaptarse a los cambios y aprovechar las oportunidades del mercado. Las inversiones también requieren la libre movilidad de los factores y homogeneidad en la participación de la fuerza laboral.

En tal sentido, es necesario conciliar las barreras de salida de actividades productivas, relativas a contratos laborales, con la apertura comercial y la desregulación de las estructuras de mercado. Con ello se persigue que las unidades productivas tengan condiciones de flexibilidad ante el dinamismo y cambio de oportunidades que representa el mayor ambiente de competencia comercial. Así, se trata de minimizar la rigidez en los contratos de empleo del

recurso humano para permitirle movilidad hacia actividades de mayor rentabilidad y compensación.

En el mercado laboral privado, se han identificado aspectos que sería conveniente mejorar en materia de indemnizaciones por despido. Se sugiere sustituir el sistema de remunerar un sueldo por año de servicio, por uno donde se tenga un límite máximo del número de años de antigüedad, que se aproxime a un esquema de subsidio por desempleo y flexibilice la movilidad de los recursos.

e. Barreras arancelarias y paraarancelarias

La reducción arancelaria implementada ha sido significativa, de tal forma que se ha disminuido la brecha de precios internos en relación a los parámetros de eficiencia internacional en materia de valoraciones a los bienes y servicios. A pesar de ello, se mantienen excepciones con algunos productos (bebidas, tabaco, cuero y calzado, tejidos e hilados) que registran tasas arancelarias relativamente altas. En tal sentido, aún no se tiene equiparación o uniformidad en el arancel definido, razonablemente, como máximo de 20%.

Las diferencias entre tasas arancelarias para los bienes se traduce en señales artificiales de ventajas relativas, en términos de las rentabilidades de las actividades productivas, que es menester superar en un ambiente competitivo neutral.

3. El Estado servidor

Para garantizar que la reforma de administración de activos públicos contribuya a mejorar la competitividad internacional de la economía, se debe establecer como objetivo principal del proceso de modernización administrativa, mejorar la eficiencia y calidad de los servicios. En tal sentido, se persigue reducir la participación directa del Estado en la generación de bienes y servicios, no por criterios de propiedad, sino más bien por razones de eficiencia económica.

En el caso de la reforma de la administración de activos públicos, el proceso de privatización implementado en el país se ha desarrollado a un ritmo desigual. El mayor avance se registra en los bancos

y financieras, bajo la modalidad de sociedades con participación de empleados de las instituciones, así como grandes y pequeños accionistas. Se tienen escasos resultados en la venta de inmuebles y una indefinición en la política a seguir con las empresas públicas: ANDA, CEL, ANTEL y CEPA.

Los indicadores de eficiencia productiva de empresas como CEL y ANTEL, muestran deficiencias comparativas con empresas de América Latina y de la región. En virtud de ello, es preciso realizar esfuerzos por ampliar la participación privada en actividades que son sensibles, por su importancia en términos de la plena cobertura en la provisión de servicios, a todas las ramas productivas. Las deficiencias que se dan en actividades sensibles, por sus relaciones intersectoriales, generan desventajas competitivas, particularmente para las empresas que operan en las ramas transables.

En empresas públicas como ANTEL se han experimentado modalidades de participación privada, permitiendo la oferta de servicios privados de telefonía celular y la subcontratación de operaciones parciales de instalación de líneas telefónicas. Sin embargo, la eficiencia en el uso de los recursos y la competitividad en el aparato productivo, requiere que en servicios básicos de comunicación, energía, agua y administración de puertos comerciales, se amplíe y fortalezca la participación privada para fomentar innovaciones e incrementar los recursos tecnológicos.

En el proceso de venta de las empresas públicas es conveniente establecer facilidades y reservar un porcentaje para la participación del sector laboral y pequeños inversionistas. En estos mercados sensibles, es preciso disminuir las posibilidades de concentración del capital.

4. El Estado empleador

a. Reforma en la seguridad social

El sistema de previsión social de la fuerza laboral se encuentra monopolizado por instituciones estatales (ISSS e INPEP) que operan con esquemas de financiamiento sobre la marcha en el programa de pensiones. Este último, a pesar de tener un período

de vigencia corto, presenta desequilibrios financieros. Por la naturaleza del sistema de pensiones, el incremento de aportaciones recae sobre el sector privado, la fuerza laboral y el Estado. Esto genera diferencias en costos de la fuerza laboral entre naciones y altera la competitividad, por ello no es conveniente adicionar costos al factor trabajo.

En el sistema previsional se visualizan dos opciones de política. La primera se orienta a reducir los beneficios previsionales o aumentar el impuesto al trabajo por este concepto. Particularmente se sugiere:

- * Aumentar la edad jubilatoria y tratar de igualar la edad de retiro entre hombres y mujeres;
- * Aumentar el número de años de cotización para acceder al retiro a no menos de 30 ó 35 años;
- * Estimar el beneficio de la jubilación en función de los aportes de todo el período activo y no solamente el promedio de los últimos tres años;
- * Ajustar las pensiones ligadas únicamente a los cambios en los ingresos del sistema.

La otra opción es la transformación estructural del sistema, planteándose la alternativa de sustituir el sistema por uno de capitalización individual. Se considera oportuno un cambio de esta naturaleza por el menor costo relativo cuando el sistema previsional es joven y la relación activos a pasivos es aún alta. No obstante, se requiere evaluar con mayor precisión los costos de transición al nuevo sistema, prever que la operación se podrá financiar parcialmente con bonos públicos y que es necesario evitar adicionar impuestos al trabajo.

b. Reforma al Empleo Público

El mercado laboral se debe homogeneizar en los términos de contrato y prestaciones, para que no existan diferencias o discriminaciones en beneficios por pertenecer a una unidad productiva privada o pública. Así, se tiene menor actividad laboral efectiva por año en el aparato público que en el sector privado, sin considerar casos especiales de licencias pagadas

y otros casos regulares en instituciones públicas, lo cual debería armonizarse.

Las discriminaciones de beneficios o prestaciones en las relaciones laborales, se deben vincular a la capacidad técnica y formación del empleado y no a los aspectos institucionales y reglamentarios que fortalecen la segmentación en el mercado laboral. En este orden, es preciso eliminar la creencia de que el empleo público es a su vez, un seguro permanente contra desempleo, que se accesa por mecanismos que no están asociados con la capacidad o idoneidad de la persona para el desempeño de la función y sin aplicaciones bajo esquemas de concursos de plazas. El país presenta una economía que requiere mejorar el nivel y calidad del empleo, por ello, las oportunidades deben corresponder a las personas con mayor perfil de desarrollo productivo.

Asimismo, no es posible sostener la práctica de empresas e instituciones públicas, de aplicar promociones generalizadas de salarios sin vincularlas con mecanismos de incentivos y sanciones con relación al desempeño. El aparato público, como administrador de servicios indelegables y dentro del ámbito de manejo de los recursos, debe disponer de una fuerza laboral capaz, eficiente y dinámica que se encuentre al nivel de las exigencias de la competitividad y dinamismo del mercado.

En este ámbito se debe corregir el estrechamiento de la escala salarial de empleados públicos, que consiste en salarios relativamente bajos en los niveles superiores para personal calificado, que derivan en una fuga de "cerebros" del sector público, precisamente cuando se requiere de una burocracia pública sofisticada y de alta capacidad ejecutiva ante los cambios del entorno económico.

Para disponer de un aparato estatal generador de reglas que fomenten la competencia, atienda las necesidades de los sectores más rezagados de la población y preste con eficiencia los servicios indelegables, se requieren reformas en el empleo público que puntualicen los siguientes componentes:

- * Racionalizar el personal excedente,

- * Revisar la estructura organizativa por ministerio e institución, para identificar la magnitud apropiada para cada caso, y
- * Establecer una política salarial combinada, de remuneración fija y bonificación, con base a desempeño y eficacia de la actividad.

5. El Estado inversionista

A pesar de que a finales de 1990 se estableció el Sistema Nacional de Inversión Pública, SINACIP, con el propósito de mejorar la coordinación interinstitucional de las distintas etapas involucradas en el proceso de inversión, así como la compatibilización de los proyectos con los objetivos del desarrollo nacional, las deficiencias a corregir persisten aún después de las medidas tomadas.

La implementación de dicho sistema ha presentado serias deficiencias, para las cuales se formulan la siguientes recomendaciones.

- * Dotar al sistema y sus diferentes componentes de personal altamente calificado capaces de evaluar y formular proyectos de una manera eficiente. Para lograrlo será necesario proporcionar los respectivos incentivos a nivel de remuneraciones, con niveles salariales competitivos que aseguren su permanencia en la administración pública; solamente así se podría evitar la fuga de personal hacia el sector privado.
- * Buscar la manera de fortalecer la oficina coordinadora del sistema, como es la Dirección de Administración de la Inversión Pública, DAIP, para evitar que ésta sea absorbida por el resto de la administración pública. Dotarla de la autoridad y las facultades suficientes que la coloquen por encima de los distintos ministerios y empresas públicas involucrados, lo que le permitiría ejercer su autoridad en el caso del irrespeto de las obligaciones de estos.
- * Es necesario una mayor participación del sector privado para agilizar el sistema, ya sea a nivel de consultoría para la evaluación de los proyectos o para la ejecución misma de los proyectos de inversión.

- * Implementar efectivamente el Banco de Proyectos, cuyo objetivo es la centralización de información y su oportuna actualización, a fin de tener una base para la toma de decisiones en cuanto a iniciar o continuar proyectos en marcha.

6. El Estado distribuidor

Al Estado le corresponde también la delicada tarea de organizar el proceso de redistribución en la economía, cuando de acuerdo a criterios valorativos la sociedad considera que la distribución automática del mercado requiere ser ajustada. Esta tarea le exige al Estado un elevado componente ético y moral en su acción y el diseño de una estrategia redistributiva que cumpla con los objetivos perseguidos, utilizando la menor cantidad de recursos. En esta estrategia se propone priorizar el objetivo de atacar la pobreza

absoluta, es decir, atender a todos aquellos que no alcanzan a satisfacer sus necesidades básicas mínimas. Al mismo tiempo se proponen mecanismos e instrumentos descentralizados y la apertura a la acción del sector privado en la administración de programas sociales.

7. El Estado promotor de acuerdos comerciales

Teniendo en cuenta el entorno cada vez más globalizante de la economía internacional, el Estado debe proseguir con la firma de acuerdos comerciales, a fin de propiciar el acceso a terceros mercados. Es imperativo fortalecer nuestra capacidad de negociación como país y para ello debe asegurarse la efectiva participación de representantes del sector privado y centros de investigación.

COMENTARIOS DEL DR. ROLF LÜDERS

El rol del Estado define en una economía de mercado el sistema económico. Si tenemos un Estado muy intervencionista hablamos de una economía centralizada; si tenemos un Estado muy poco intervencionista tenemos una economía de libre mercado. Recientemente, el rol del Estado en Occidente ha estado variando. En algunos países ha habido una especie de revolución del rol del Estado que se está haciendo ahora extensiva a prácticamente todo el mundo.

Estado tiene tres vertientes:

1. El grado de complejidad que han alcanzado las sociedades. Este grado de complejidad está definido en gran parte por la evolución demográfica y por el desarrollo tecnológico, y en forma más precisa tiene su razón de ser en el grado de industrialización y concentración urbana.
2. El grado en que el Estado ha respondido a las necesidades que tienen las sociedades de su intervención, producto de experiencias históricas.
3. Los valores de las sociedades han cambiado y están cambiando constantemente.

De esta manera la complejidad, la experiencia y los valores determinan el rol del Estado, y por ende, de los sistemas económicos.

Bienes públicos, externalidades y la intervención del Estado

Cuando nacen los estados, lo hacen básicamente para ofrecer ciertos bienes públicos que se consideran hoy tradicionales: defensa, orden interno y justicia.

Un bien público es un bien en que no existe rivalidad, es decir, es un bien que más personas pueden consumir del mismo bien sin que otras personas tengan que dejar de consumirlo. Otra característica

de estos bienes es que es difícil excluir a personas del consumo de ellos. El ejemplo más típico es la calle urbana, pero algo parecido sucede con defensa y orden interno. Los bienes públicos no van a ser nunca ofrecidos por los privados y por lo tanto se necesita que intervenga el Estado. Así surgen los primeros estados.

Cuando se produce la revolución industrial, la producción en gran escala y la concentración urbana, se hace evidente de repente que la falta de oferta de bienes públicos no es la única falla del sistema de mercado. Esta falla por otros motivos también. Las principales son: (1) Fallas de asignación de recursos. Los recursos no se asignan en forma óptima. Por ejemplo, se empieza a hacer evidente la existencia de monopolios, en especial los llamados monopolios naturales. El caso más obvio de estos monopolios se observa en los servicios públicos: electricidad y ciertas formas de telecomunicación. (2) También se empiezan a hacer evidentes lo que los economistas llaman externalidades, que son beneficios o costos más allá de los beneficios o costos privados. Un caso típico es la educación primaria, que produce beneficios que van más allá de los beneficios que recibe la persona que se educa. Por el otro lado, la contaminación, que es un subproducto de la producción industrial, perjudica al resto de la población. Estas son grandes fallas en la asignación de recursos que se empiezan a hacer evidentes en la época de la revolución industrial.

Distribución y redistribución del ingreso y de la riqueza

El otro problema que empieza a hacerse evidente hacia la segunda mitad del siglo pasado, junto con la revolución industrial, es el problema de la concentración de la riqueza, que implica la concentración del poder económico.

Las sociedades observan todas estas fallas y deciden que la solución para corregirlas es la intervención del Estado. A partir de la segunda mitad del siglo pasado y hacia los años 1950 ó 1960 se observa un desarrollo

enorme de la acción del Estado en la economía en todo el mundo regulado, manejando los servicios públicos, creando y operando otras empresas, haciendo esfuerzos para redistribuir el ingreso, siempre, se decía, con el fin de corregir las fallas del mercado.

El extremo de esta intervención del Estado se produce en la economía centralizada. El Estado decide él mismo producir, y luego él mismo distribuye el producto, se decía, de acuerdo a las necesidades de las diferentes personas.

Las fallas del Estado, el Estado Dios y el Estado asignador de rentas

Hacia 1950 a 1960, en términos generales, lo que se observó en muchos casos es que el remedio contra las fallas del mercado (la intervención del Estado), resultó ser mucho peor que la enfermedad. Las intenciones de las intervenciones fueron buenas, intervenir para corregir las fallas del mercado, sin embargo, el resultado fue malo y lo que se observó, en general, fue, en primer lugar, que los servicios públicos se manejaron en forma muy ineficiente. En segundo lugar, que la asignación de recursos lejos de mejorar, empeoraba. Finalmente, que la acción del Estado en el fondo se transformaba en un mecanismo para que los agentes pudieran capturar rentas, con lo que se concentraba el poder económico, lejos de centralizarlo.

El caso más patente fue el de las economías europeas centralizadas, en que se llevó al extremo la intervención del Estado, y en que las fallas se notaron a tal punto que finalmente produjeron el colapso de esas economías.

La pregunta que debe hacerse es: ¿por qué falla el Estado al intervenir?, ¿por qué el Estado no es capaz de regular la economía de tal manera que ésta logre su óptimo?

A principios de este siglo, sobre todo, se veía al Estado como una especie de Dios, se pensaba que los gobiernos estaban conformados por ángeles, que lo único que trataban de hacer era lograr que los ciudadanos alcanzaran el bien común. Si uno ve el Estado gobernado por ángeles que buscan el bien

común, obviamente la intervención del Estado tiene que resultar benéfica para el país; desafortunadamente, esta no es la realidad. Al Estado lo gobiernan personas que tienen sus propios intereses. No es que el interés del funcionario público necesariamente sea lograr el bien común para la nación. El tiene sus propios intereses que a la larga priman, y que a menudo son divergentes con los de la sociedad. Esto hace que el Estado funcione en forma menos, a veces mucho menos que, óptima.

Esto se puede ilustrar con el caso de las empresas públicas que generalmente son ineficientes y que lo son porque no hay coincidencia entre los intereses del dueño de las empresas públicas, que somos los ciudadanos, y los intereses del administrador. Entre el administrador de las empresas y la ciudadanía hay varios eslabones. Está el congreso, el poder ejecutivo electo y está toda la burocracia pública. El interés de los congresistas es de que los reelijan, no es el de que la empresa pública funcione de la manera más eficiente posible. Desde el punto de vista de la eficiencia de la empresa pública, por ejemplo, la fijación de tarifas equivalentes al costo marginal de producción probablemente sea lo más eficiente. En cambio, desde el punto de vista del congresista que quiere ser reelecto, presionar por tarifas subsidiadas a favor de ciertos sectores sea probablemente lo más eficiente. Igualmente muchas veces el administrador tiene sus propios intereses comerciales, políticos, etc. Por ello, la posibilidad que el interés de los ciudadanos coincida con el interés del administrador de la empresa, y asegurar que esta funcione en forma eficiente, prácticamente es cero.

Esto no quiere decir que no existan problemas parecidos en las grandes sociedades anónimas. En estas también hay un conflicto de intereses entre los propietarios, que son los accionistas, y la gerencia de la empresa. Este maximiza su propia utilidad (beneficio) y no necesariamente la de la empresa. Por ello recientemente se produjo en Estados Unidos una especie de revuelta en varias de las grandes empresas, en que los accionistas echaron a los gerentes generales porque estos estaban obteniendo las rentas para ellos y no para los accionistas. Es difícil que algo parecido ocurriera en las empresas públicas.

El ejemplo de las empresas públicas sirve para ilustrar por qué uno debiera esperar un manejo público ineficiente. Es cierto que esto no siempre sucede. De repente hay un ángel manejando un ente estatal pero la norma es que el manejo público sea relativamente ineficiente. En cambio en una empresa privada en la que el dueño es el que maneja su propio despacho, va a ser eficiente. A él le va a interesar maximizar las utilidades y manejar para ello a esa empresa de la manera más eficiente posible.

La actual tendencia a reformar el Estado

En América Latina, acelerado por la crisis de los años 80, los esquemas económicos están cambiando radicalmente. En Chile la crisis se produjo antes, por ello la mayoría de los países de la región están experimentando el cambio que en Chile se produjo diez años antes. Estamos pues recogiendo en la región las experiencias internacionales y lo que se observa es lo siguiente:

1. Un esfuerzo general para separar la regulación y control de la operación de las empresas o de los servicios. La función propia del Estado es regular y controlar, dado que no hay forma de sustituirla. Se está traspasando por ello a empresas o agencias públicas totalmente autónomas o a empresas privadas, la operación.
 2. La intervención del Estado está cada vez más orientada a perfeccionar el funcionamiento de los mercados y cada vez menos a intervenir con el funcionamiento de los mercados, lo que representa un movimiento en la dirección correcta. La intervención estatal en América Latina, al revés de la intervención en los países Asiáticos, tuvo la tendencia a interferir con el funcionamiento de los mercados: en los países Asiáticos los gobiernos también intervienen mucho, pero para perfeccionar los mercados. Esto es lo que hemos empezado a hacer generalmente en Chile, Argentina, México, El Salvador y otros países.
- Los gobiernos están tratando de perfeccionar el funcionamiento de los mercados por varias vías, como por ejemplo, en primer lugar,
- definiendo mejor los derechos de propiedad. Pero también, en segundo lugar, se está permitiendo la apertura de las economías al comercio y financiamiento internacional, como de los sectores productivos a la competencia. Cuando se rebajan los aranceles se está invitando la competencia de los extranjeros. Cuando se desregula, en general, se está evitando la participación de nuevas empresas en los sectores productivos. En tercer lugar, se observa un menor énfasis en redistribuir riqueza o ingreso y más énfasis en igualar oportunidades. El problema de la redistribución de renta es que en cierto modo es injusto, dado que a la persona que hace un gran esfuerzo por ahorrar y/o por trabajar, y termina generando rentas más elevadas u obteniendo una mayor riqueza, el producto del esfuerzo, se le quita esa riqueza. Parece más justo igualar las oportunidades, eso es, que todas las personas partan en las mismas condiciones de esta "carrera". La igualación de oportunidades se puede lograr a través de los programas públicos de educación, salud, etc.
 3. En América Latina se está privatizando en todos lados, pero a pesar de ello hay mucha discusión sobre el tema. Un tema es el efecto que tienen sobre el empleo. Privatizar no tiene un efecto negativo sobre el empleo. Lo que tiene el efecto negativo sobre el empleo es la búsqueda de la eficiencia de las empresas, pero no es la privatización. En Chile, por ejemplo, las empresas públicas se manejaron entre los años 74 y 85 dentro de un marco regulatorio tal que enfrentaron competencia, de tal manera que se vieron obligadas a ser eficientes y lo fueron. Se observó entonces que las empresas públicas redujeron en ese período más el empleo que las empresas privadas.
 4. Otra tendencia que se nota en América Latina es la comercialización. Dicho principio consiste en tratar a los servicios públicos, aunque sean operados por el Estado, como si fueran empresas privadas. Esto implica que las tarifas tienen que cubrir los costos, y que las empresas o servicios públicos deban quedar sujetos a competencia, donde sea posible, para

asegurarse que estos recursos, los manejados por las empresas públicas, se manejen eficientemente.

5. Otro proceso novedoso que está ganando terreno en América Latina es el de descomponer a los servicios públicos en diferentes empresas o servicios, de tal manera de separar aquellas empresas que son monopolios naturales de aquellas empresas que pueden ser competitivas. El ejemplo más claro es el de la electricidad. Podemos descomponer el servicio correspondiente en servicios de distribución eléctrica, que en general tienden a ser monopolios naturales, en un servicio de transmisión de electricidad, que también tiende a ser monopolio natural, y en empresas que generan electricidad, que pueden ser perfectamente competitivas e incluso privadas. Es decir, se descompone un monopolio público en diferentes empresas, algunas que puedan privatizarse para inducir la oferta y competencia privada. Esto permite reducir el ámbito de la regulación a la parte del monopolio original que es monopolio natural.

El análisis de costo-beneficio de la intervención del Estado

La intervención estatal, en cualquier caso específico, solamente debiera existir si se esperan beneficios netos claros de tal intervención. Si se estima que al intervenir se va a obtener sólo un pequeño beneficio, mejor no regular. Por ejemplo, en muchos casos puede ser más conveniente dejar que los monopolios funcionen solos, porque la regulación estatal puede resultar más negativa que la falta de ella. Es lo que puede suceder si la renta monopólica se la distribuye entre el regulador y el regulado, caso en que la regulación sólo produce corrupción. Hay que

estudiar bien en cada caso si vale la pena o no regular, y para ello hay que ser bien realista. No hay que pensar a priori que los reguladores son ángeles o dioses sino hay que suponer que se trata de personas que tienen todos los defectos comunes a todos los hombres.

Descentralización

En toda América Latina los gobiernos tratan de descentralizar y hacer participar y eso es positivo. Lo importante es darse cuenta que ese proceso de descentralización solamente va a ser efectivo si es que el Estado le traspasa el poder realmente a las municipalidades, a las comunidades o a los privados. Tiene que haber un proceso de traspaso de poder y esto tiene que hacerse formalmente por ley o reglamento.

Ritmo y estilo de modificación del rol del Estado

La transición de un régimen económico a otro dependerá crucialmente de las condiciones sociopolíticas de cada país. Es conveniente, por supuesto, que la transmisión sea un proceso más bien lento y moderado. No se trata de llegar y cambiarlo todo de un día para otro. Hay que buscar el consenso para que los cambios que se vayan haciendo se hagan de tal manera que sean permanentes. Si el cambio no es consensual se corre el riesgo de que se produzcan reacciones, y se puede entrar en un cambio del sistema. Además, en América Latina tendemos a hacer los cambios a nivel ministerios, por ley, y no nos preocupamos lo suficiente de que estos cambios se implementen efectivamente al nivel que corresponda. Es decir, no basta con tener buenas ideas, sino que hay que implementarlas en forma efectiva.

CAPITULO IV. EVOLUCION DE LA POBREZA Y DE LOS INDICADORES SOCIALES

EVOLUCION DE LA POBREZA Y DE LOS INDICADORES SOCIALES Juan José García - CENITEC

El Gran Déficit del Actual Programa de Ajuste: La Parte Social.

Luego de casi cinco años de la aplicación del programa de ajuste, los resultados obtenidos en la parte social son muy modestos e insuficientes para superar en un plazo razonable el grave problema de la pobreza, que afecta a dos terceras partes de la población salvadoreña.

La situación en el área social sería mucho peor de no ser por la existencia del subsidio externo que representan las remesas familiares y las donaciones, que ha permitido evitar los altos costos sociales en que han incurrido otros países y se ha convertido en un importante mecanismo redistributivo dado que los receptores de remesas son familias pobres. En nuestra opinión, este déficit social del programa de ajuste está directamente relacionado con la ausencia de una política social integral y complementaria a la estrategia económica.

Nuestra Concepción de Política Social.

Dentro de la **Propuesta de un Programa Económico-Social de Consenso** que hemos elaborado, ^{5/} a la política social le corresponde un papel central. En nuestra opinión, dicha política debe tener como objetivo básico lograr que la mayoría de la población salvadoreña se beneficie de los frutos del crecimiento económico, coadyuvando de esta manera al logro de la equidad y de la democracia.

Además, creemos que la política social debe convertirse en un instrumento importante para elevar la productividad de la economía, mediante la elevación de la calidad de la fuerza de trabajo; adicionalmente, debe tener como objetivo de corto plazo, contrarrestar los efectos negativos derivados de la aplicación del ajuste económico.

La política social así concebida tiene una dimensión compensatoria que focaliza sus acciones en los sectores más afectados por la pobreza extrema. Creemos sin embargo, que en el mediano plazo este

^{5/} Propuesta de un Programa Económico-Social de Consenso para El Salvador, Revista Política Económica, No.17, Marzo-Abril 1993.

tipo de política puede erosionar las bases de la legitimidad del sistema, en la medida que otros sectores también afectados por la pobreza y por los efectos del ajuste, no encuentran alternativas a las deficiencias y carencias con que se enfrentan en el ámbito de los servicios. En este sentido creemos que en una perspectiva de mediano plazo la política social debe recuperar la noción de universalidad de los servicios.

El enfoque de la política social propuesto supone por una parte, centrar los esfuerzos en aquellas áreas críticas para elevar la calidad de los recursos humanos, como es el caso de la educación, la salud, la nutrición, el agua potable y el saneamiento ambiental. Por otra parte, requiere introducir como criterios básicos del manejo de la política social, los conceptos de equidad y solidaridad, integralidad, focalización, eficiencia y participación.

Los Requisitos Básicos para una Nueva Política Social: la Reforma Fiscal y la Reforma del Estado.

Dada la magnitud y extensión de la pobreza, y dada la fuerte reducción en el gasto social ocurrida durante la década pasada, una política social como la que sugerimos requiere de un incremento sustancial del gasto público social. Este aumento es necesario tanto para recuperar los niveles relativos anteriores como para hacer frente a los retos de la reconstrucción y de la paz.

Ante la precaria situación que atraviesan las finanzas públicas, este incremento del gasto social debe financiarse parcialmente con recursos externos, y progresivamente con recursos internos provenientes de la aplicación de una profunda **reforma fiscal** que eleve significativamente los ingresos gubernamentales. 6/

Este aumento de los ingresos fiscales debe ir acompañado con una política de reasignación del gasto hacia los sectores prioritarios ya señalados y de una importante **reforma institucional del sector público en el área social**, ya que las deficiencias de la política social no se limitan a un problema de escasez de recursos, sino que trascienden al ámbito

de los medios e instrumentos disponibles, y a la institucionalidad a través de la cual se lleva a cabo el proceso de la política social.

La reforma institucional que proponemos consta de tres elementos complementarios:

1. Una modernización de la administración pública en el área social, que incluya el logro de una coordinación efectiva de los ministerios del área social y de la diversidad de instituciones públicas y privadas que laboran en dicho campo; el diseño y la aplicación de un sistema eficaz de información en lo relacionado con la gestión de los programas sociales, su seguimiento y evaluación; y la elaboración de estadísticas sociales confiables y oportunas, así como con datos muy precisos sobre los pobres.
2. La descentralización de la política social; que rompa con las rigideces en la conducción de la política social y con las deficiencias en la asignación de los recursos disponibles provocados por la excesiva centralización, cuyos ejemplos más importantes lo constituyen los ministerios de educación y salud. En nuestra opinión la descentralización debe incluir una reforma político-administrativa de los ministerios "sociales" y entidades públicas que llevan a cabo acciones y programas sociales. Dicha reforma debe incluir la desconcentración de las instituciones a nivel funcional y geográfico, y el fortalecimiento de los gobiernos municipales, especialmente en el área de su gestión social. Se deben incluir además los mecanismos necesarios para que exista una verdadera y estrecha comunicación entre las municipalidades y las oficinas desconcentradas, de manera que se permita una coordinación real entre las necesidades percibidas y las acciones a realizar.

Creemos que el proceso de descentralización en sus primeras fases debe incluir acciones en dos niveles: en el nivel de la planificación estratégica del desarrollo social y en el nivel de la ejecución y gestión de los recursos

6/ Ibid, pags. 28-30.

destinados al área social. 7/ Ambos niveles deben contemplar, en diversa medida, la participación de las organizaciones privadas (comunales, no gubernamentales, etc.). 8/

También somos de la opinión de contar con un organismo a alto nivel con funciones de regulación, coordinación y control de los procesos de descentralización; en este sentido proponemos fortalecer la oficina que se encuentra en MIPLAN de manera de que pueda cumplir con solvencia las funciones antes descritas.

3. La participación de la sociedad organizada. La descentralización no garantiza per se la democratización en la toma de decisiones ni tampoco asegura una mayor participación de las comunidades. Las instituciones responsables de la política social deben contemplar mecanismos efectivos que faciliten la participación y fiscalización de los beneficiarios y de la ciudadanía en general en los distintos niveles del proceso de la política social.

Las estrategias de participación deben ser novedosas y tomar en cuenta el potencial existente en la organización social generada a causa de la guerra. Participación significa una cuota de autonomía en la decisión y ejecución de los programas considerados prioritarios.

Pensamos que se deben superar formas de participación como los cabildos abiertos los cuales presentan al menos tres deficiencias: a) permite la participación de la comunidad únicamente en la fase de identificación de las necesidades de las comunidades; b) promueve la participación de las comunidades de manera desorganizada; y c) no constituye una instancia de consulta que de forma sistemática y permanente involucre a la comunidad y a las organizaciones no gubernamentales que

trabajan dentro de ella en el proceso de la política social.

Finalmente queremos referirnos a dos políticas fundamentales: la política de educación y la política de salud.

La Política Educativa

Creemos firmemente que uno de los grandes legados que debería dejar el próximo gobierno es una **profunda reforma educativa** que tenga como objetivo fundamental elevar la calidad de la educación del país y ampliar la cobertura del sistema. Además, dicha reforma tiene que ser consecuente con el tipo de economía que se quiere para el país en el futuro y con el tipo de recursos humanos que queremos fomentar y promover.

En este punto queremos expresar nuestra preocupación por la visión prevaleciente en algunos círculos del país y del exterior, que plantea que el énfasis de la reforma educativa tiene que estar puesto únicamente en la educación básica y la educación vocacional. Creemos que detrás de esta visión subyace una estrategia económica basada en salarios bajos y en un tipo de industrialización (maquila) que no contribuye a la integración de la economía nacional.

Nosotros, por el contrario, creemos que la perspectiva de la reforma educativa debe ser la **educación científica y tecnológica**, que nos permita en el futuro especializarnos en función de nuestro principal riqueza, la gente; creemos que sólo de esta manera El Salvador podrá enfrentar con éxito los desafíos de la reinserción internacional. En este sentido, debe dársele prioridad, además de la educación básica y vocacional, a la educación media y superior además de estimular e impulsar la investigación científica en todos los campos.

Aprovechamos la oportunidad para dar nuestra posición sobre los subsidios a la educación superior y universitaria. Estamos en contra de los subsidios

7/ La capacitación de las personas involucradas en los diferentes niveles de descentralización es primordial para avanzar en este sentido, y poder contar con una verdadera capacidad de ejecución y diseño de políticas sociales.

8/ El proceso de descentralización debe tener en cuenta las grandes diferencias existentes entre los municipios, en términos de su capacidad económica y su capacidad administrativa y técnica; en este sentido, se debe avanzar de manera gradual, creando los mecanismos apropiados para superar paulatinamente tal restricción.

generalizados a la educación superior; no obstante, respaldamos los subsidios focalizados ya que creemos en la democratización del acceso a la educación universitaria, lo cual significa no discriminar a nadie por razones de la situación socio-económica. En este sentido proponemos la fijación de cuotas diferenciadas y la formación de un fondo de becas y un sistema amplio de créditos educativos.

En cuanto a la educación básica y media es imprescindible avanzar en la calidad y pertinencia de los contenidos técnicos y metodología. Esto implica múltiples y diversos esfuerzos en la capacitación de los maestros, así como en la búsqueda de la articulación de los diferentes niveles en la concepción integral de la educación.

Se deben continuar los esfuerzos del programa SABE, en cuanto a lograr la mejora de la educación básica tanto en términos de un mejoramiento curricular y de la administración de la educación. Este esfuerzo también debe extenderse a la educación media y superior.

El programa EDUCO también contiene una serie de lecciones que es importante rescatar. En primer lugar porque este programa contiene un alto potencial participativo y puede abrir espacios nuevos en el sector educativo tanto en cuanto a temas y como a grupos de población, inclusive no pobres. De esta manera la oferta educativa puede extenderse a otros sectores sociales, igualmente pobres, pero con otras características socio-económicas y culturales, como podrían ser los sectores urbanos y marginales.

EDUCO ha avanzado poco en el aspecto participación, lo cual se traduce en límites a sus potencialidades y proyección. En este sentido se debe profundizar en el componente participativo del programa y en la implementación de una genuina descentralización. Esto supone potenciar las Asociaciones Comunales para la Educación Básica (ACES), las organizaciones comunales y locales y facilitar la relación entre los organismos regionales, de la sociedad civil y el estado.

Por otro lado EDUCO presenta una contradicción básica que es preciso resolver: supuestamente el

programa está dirigido fundamentalmente a grupos de población rural en extrema pobreza; pero éstos tienen que transferir parte de sus recursos para acceder a los servicios educativos. De esta manera, el programa no tiende a favorecer en lo inmediato los problemas de extrema pobreza, sino más bien a agravarlos. Por lo tanto, creemos que la oferta de EDUCO deben de ir acompañada por una política de subsidios a los sectores que reciban el servicio.

La Política en Salud

El perfil epidemiológico y las estadísticas de morbi-mortalidad que presenta el país, muestra que la mayoría de enfermedades son prevenibles. Por esta razón creemos que el énfasis en la política de salud debe ser la salud primaria o preventiva a cargo del Ministerio de Salud.

Somos de la opinión que en el corto plazo no debe invertirse más en obras de infraestructura, las cuales más que mejorar la salud de la población incrementan los costos recurrentes, disminuyendo de esta manera la disponibilidad de financiamiento para programas prioritarios. Pensamos, sin embargo, que la rehabilitación de la red hospitalaria existente es necesaria, ya que la misma crisis de gasto ha hecho que los niveles de deterioro alcanzados sean inaceptables. Al mismo tiempo debe crearse un sistema de financiamiento permanente que permita el mantenimiento adecuado.

Un sistema de cobros escalonados de acuerdo a la situación socio-económica de los individuos y una mayor asignación presupuestaria, son mecanismos importantes a considerar en este punto.

Además, la recuperación de costos junto con la promoción de patronatos deberían perfilarse como instrumentos para mejorar las condiciones financieras. Tal situación debe de completarse con una reforma administrativa de las instituciones del sector, particularmente en lo que se refiere a los sistemas gerenciales y de motivación de los empleados

Por otro lado, dada la existencia de la diversidad de las instituciones proveedoras de los servicios de salud, es importante que se avance en el

fortalecimiento de un sistema único de salud. Para ello se necesitaría la realización de varias acciones como la reorganización y unificación de los sistemas de previsión social, la promoción de la participación del sector privado en la prestación de los servicios financiados por el Estado y la ejecución de acciones que coordinen los sistemas de salud existentes como la medicina privada, organizaciones no gubernamentales y otros. Este sistema intentaría lograr un aumento de la cobertura y evitar la duplicidad de esfuerzos. Para lograr este sistema único de salud proponemos también la creación de un órgano de consulta en que se encuentren representados todos los sectores involucrados, aunque el Ministerio de Salud debe ser la instancia rectora máxima a nivel nacional.

Un aspecto importante se refiere a la ampliación de la oferta de los servicios a través de la privatización de los servicios de salud curativos y de rehabilitación. Ello no significa que el Estado se olvide de sus obligaciones, sino que se llegue a un pacto con los vendedores de salud seleccionados en relación al pago y prestación de servicios.

Para cumplir con los criterios de equidad y universalidad de los servicios de salud, proponemos la creación de un paquete básico de servicios de salud, el cual será lo mínimo que el Estado deberá garantizar a todos los salvadoreños.^{9/}

En lo que respecta al sistema de previsión social y dada la crisis en que se encuentra en la actualidad, se requiere de la realización de una profunda reforma que implique la superación de sus crisis financieras para luego avanzar en la ampliación de la cobertura. Esta reforma debería incluir la participación complementaria del sector privado, previo establecimiento de un marco regulatorio eficiente. ^{10/}

En nuestra opinión, una política social como la aquí sugerida permitiría sentar las bases para avanzar en la construcción de nuevos equilibrios distributivos y para enfrentar de manera seria el flagelo de la pobreza. Además, contribuiría de manera decisiva al logro de la estabilidad y de la gobernabilidad. En definitiva, una política social como la propuesta contribuiría a sentar las bases para la construcción de un Estado Social que haga posible la complementariedad del crecimiento económico y el desarrollo social.

^{9/} Dentro del paquete básico se incluye la medicina ambulatoria esencial: consulta médica, distribución de medicamentos, exámenes básicos de laboratorio clínico, estudios de gabinete, servicio dental (profilaxis, obturaciones y extracciones), procedimientos de pequeñas cirugías y otras medicinas terapéuticas. Los tratamientos por dolencias específicas deben ser manejados por medio de un sistema de referencias.

^{10/} Sobre este punto ver: *La Crisis del Sistema Previsional de El Salvador: Situación Financiera del ISSS y el INPEP, Política Económica* No.20, Septiembre-Octubre 1993.

Una Nueva Política Social para El Salvador
Lic. Elsa Lily Caballero Z. - FUNDE

Diagnóstico:

En nuestras sociedades, las políticas sociales tienen una condición estructural de Asistencialismo de Estado, por ser sociedades donde la acumulación de capital se basa en la exclusión social y en la acumulación estructural de la pobreza de las mayorías como mecanismo para asegurar la transferencia de valor en desventaja.

Así, la modernización del Estado y el desarrollo de programas de política social tienen una doble condición: el carácter asistencialista, y lo que la población (principalmente la organizada) logra arrancar de la riqueza social, lo cual no es propiamente redistribución social de producto nacional, ya que se ha basado fuertemente en el aporte externo.

Todo esto ha llevado a una crisis funcional del sistema de política social evidenciado en lo siguiente:

- * Desproporcionada burocratización, tanto la burocracia nacional como la internacional.
- * Un gasto social sobrecargado en gastos corrientes (salarios).
- * Desviación del gasto e inversión social hacia las capas medias urbanas y determinados grupos del área rural que hace a la política social selectiva y restrictiva.
- * Deficiencia e inoportunidad del gasto social que hace que los programas siempre sean de emergencia, curativos, reparativos, fragmentados.
- * Un ejercicio de programas sociales basado en el autoritarismo político y tecnocrático del Estado.

La reorientación actual de la economía hacia una lógica de exportación como eje fundamental del desarrollo, la reducción del sector público por la vía de la privatización, y la aplicación de medidas de estabilización y ajuste en espera del rebalse para

volcar los esfuerzos hacia el sector social en la compensación al ajuste, están generando -como era previsible- mayores niveles de inequidad.

Como resultado se tiene el incremento de la concentración del ingreso social y la profundización de la exclusión social, cuya evidencia es el incremento de la pobreza. Independientemente de las metodologías de medición, cuando los porcentajes están alrededor del 50% o más, ya no podemos concluir que sólo se trata de un proceso de profundización de la pobreza, sino que estamos frente a un fenómeno de progresiva universalización de la misma, especialmente cuando establecemos las relaciones entre la pobreza coyuntural por el ajuste y la pobreza estructural por exclusión histórica.

En el presente, las variables más significativas nos reflejan una situación socioeconómica crítica para la mayoría de la población:

El costo de la canasta de mercado para junio de 1993 calculado en base al Índice de Precios al Consumidor (IPC), dic. 1978, es de ₡5,298.53, y el costo de esta canasta de alimentos es de ₡3,626.03. El salario mínimo mensual para la industria y el comercio, incluyendo el incremento actual es de 930.00; es decir que ni trabajando todos los miembros de la familia logran cubrir el costo de la canasta básica. En cuanto al empleo, el Gobierno de ARENA ha sido incapaz de mejorar las condiciones ocupacionales de la población, las cifras oficiales dan cuenta de que en el período de gobierno del Presidente Cristiani el desempleo abierto sólo se redujo en un 0.4%, pasando, según el gobierno, de 8.3 en 1988/1989 a 7.9 en 1991/1992 (ver Víctor Aguilar, "Impacto de la Política de ARENA sobre los Sectores Populares", Documento de Trabajo No. 22, FUNDE 1993).

El empleo rural temporal ha continuado decreciendo, hasta situarse por debajo del 20% de la PEA agrícola, según estimaciones preliminares, frente al 60% que se enrolaba a principios de los 80 en las actividades agrícolas de exportación (ver Arriola, J. en Coyuntura Económica de El Salvador 1992).

Los programas de compensación social impulsados por el gobierno, con el fin de aliviar los impactos del ajuste sobre la población de bajos ingresos no han sido capaces de mejorar las condiciones de vida de la población salvadoreña, mas sigue mostrando indicadores deprimentes: el 47% de la población a nivel nacional se encuentra en una situación de subalimentación deficiente y crítica. Según el Banco Mundial, la mortalidad infantil llega a 53 por cada 1,000 de los niños menores de 5 años, cifra que esta por encima del promedio para América Latina, el cual es de 40 por mil.

El 60% de los niños padece de subalimentación y el 30% de la población infantil, a nivel nacional, padece de retardo en el crecimiento.

El costo de vida se incrementó por el lado de los bienes de consumo popular. Al eliminar el control de más de 200 productos de la canasta básica, y con la aplicación del IVA, los productos de la canasta básica fueron gravados con el 10%.

Los incrementos realizados en las tarifas de los servicios: transporte, energía eléctrica y agua, han ocasionado un fuerte impacto en los escasos ingresos de los trabajadores.

Mientras se quitan subsidios destinados a los sectores de más bajos ingresos, se sigue subsidiando a los sectores con más altos ingresos. Al respecto tenemos que las devoluciones por exportación que el presupuesto de la nación de 1993 alcanzan 100 millones de colones, y los 45 dólares por quintal entregado a los cafetaleros. (ver Víctor Aguilar, "Impacto de la Política de ARENA sobre los Sectores populares", Documento de Trabajo No. 22, FUNDE 1993).

Principios:

Nuevo rol de la política social

El nuevo rol de la política social en su potencial de crear un nuevo orden social y fortalecer las nuevas formas de integración de la sociedad, pasa por: la sostenibilidad del bienestar social, la acción social del Estado y la organización social.

1. La sostenibilidad del bienestar social

Se trata de la sostenibilidad de una propuesta de política social tanto en los recursos a destinarse para los programas de política social, como la sostenibilidad de los resultados en el bienestar de la población.

Ello significa que no podemos hablar de una política social aislada de las políticas económicas, como tampoco de un modelo de desarrollo del país que privilegie una sola opción, como es el caso del modelo agroexportador como base del crecimiento económico, excluyendo o minimizando las posibilidades del crecimiento económico en base al mercado interno.

La política social debe ser un soporte del sector social de la economía (cooperativas, pequeña y micro empresa, bancos comunales, etc.) que se caracteriza por ser una producción para la vida, pero que en este momento está marcada por la defensa del derecho a la subsistencia. La producción de la vida como objetivo de un modelo económico no es incompatible con las relaciones de mercado. El propósito apunta a una racionalidad económica que garantice la reproducción humana y de la naturaleza, y que las relaciones mercantiles se den bajo igualdad de oportunidades, para lo cual es necesario el Estado como agente regulador de las relaciones sociales que se establecen entre grupos particulares de intereses.

Entre los contenidos estratégicos de política social a considerar tenemos: la democratización de la política social; la participación equitativa de los diversos actores sociopolíticos; el respeto y consideración estratégica y programática de las diferencias económicas, sociales, étnicas, etarias y de género; y su articulación orgánica a un proceso global de transformación de la sociedad; con la finalidad de potenciar las capacidades humanas (hoy despotenciadas) para la participación sin desventajas en el mercado.

2. La acción social del Estado

Hasta el momento la práctica de acción social del Estado se ha centrado en medidas reparativas y curativas sobre los déficit sociales, para la

organización de planes de gobierno, programas y planes operativos.

La función social del Estado es buscar la reconstrucción de la sociedad en su integralidad, para lograr la integración económica y social, reconociendo al Estado como el actor político-social con capacidad de universalizar las funciones de defensa de la vida humana y la vida natural.

El restablecimiento y reforzamiento del orden social significa la reconstitución de la sociedad civil y la reconstrucción democrática del Estado. El Estado, como el regulador de las distorsiones que el mercado provoca en la población y en la naturaleza, al ser factor de integración y cohesión social, tiene el espacio político para ejercer las funciones que garanticen la construcción y consolidación de la nueva sociedad.

Por ello, el Estado tiene como función la promoción de la sociedad civil y la planificación económica. La primera se enmarca en el sentido de garantizar el ejercicio ciudadano con derecho a la reivindicación, a la protesta, a la proposición; pero también con derecho a la sobrevivencia, lo que llamaríamos: la función del Estado como garante de la democracia social, la democracia económica y la democracia política, sin reducirla a las formalidades electorales.

Y la segunda -la planificación económica- no significa necesariamente la intervención del Estado en el mercado, sino la promoción de un desarrollo económico y social capaz de asegurar la integración de toda la población y su compatibilidad con la naturaleza. Hay que construir procesos de democratización dentro del Estado y dentro de la comunidad, porque la problemática que aborda requiere de acciones colectivas desde lo político, lo civil y lo técnico-profesional.

Ello significa la reconstitución de la sociedad civil fragmentada, excluida y con un sobrepeso de la pobreza estructural, y el fortalecimiento mismo del Estado como factor de cohesión e integración de la nación.

Recuperar el papel del Estado en la inversión social para el fortalecimiento de las capacidades humanas

es consecuente con el proceso de reconstrucción de una sociedad civil, la cual tiene las condiciones materiales y espirituales de participación sin desventaja, y la construcción de un Estado fuerte, con capacidad y mecanismos de integración de la diversidad. Para ello, el Estado debe desarrollar un rol social de recuperación, fortalecimiento y potenciamiento de las capacidades existentes entre la población hasta hoy excluida.

Es necesario considerar al Estado en sus diferentes niveles de administración, con el objeto de hacer una efectiva y eficiente distribución de competencias y funciones entre los distintos niveles de poder: nacional, sectorial, departamental y local.

En el nivel de competencias del municipio habrá que hacer énfasis en el papel de regulador y control de la calidad de los servicios a nivel local, y las posibilidades de desarrollo de procesos de autogestión enmarcados en lineamientos generales de política social, para no reproducir las disparidades y heterogeneidad en el desarrollo local.

3. La organización social

Las políticas sociales se han centrado tanto en las carencias materiales como en las deficiencias físicas y sociales, que presentan como características de vida las grandes mayorías de la población. Es necesario recuperar y potenciar las capacidades desarrolladas por los conjuntos de familias que construyen los procesos de organización social para acceder a los bienes y servicios necesarios para vivir, para defender la vida y para recuperar el **poder social**.

Solamente potenciando las capacidades (económicas, sociales, participativas) existentes en la población misma es posible lograr el desarrollo social para que la población cuente con las condiciones necesarias para el ejercicio de la ciudadanía, y a la vez fortalezca la sociedad civil.

El desarrollo humano y la inversión social son los medios para lograr el ejercicio de la ciudadanía. En este sentido, otro objetivo de la política social es construir la democracia social y velar por que la gente tenga acceso garantizado y de calidad a los servicios de apoyo que requiere para ejercer su ciudadanía.

Con este objetivo de la política social se está construyendo y fortaleciendo la sociedad civil.

En este sentido, es precisa la recuperación de las potencialidades existentes para la propuesta de política social, la organización y movilización social, ya que tener como punto de partida sólo los déficit materiales es minimizar el potencial de la organización y movilización social y económica de los nuevos actores de este proceso.

La autonomía de la organización y movilización social es la mejor garantía del buen aprovechamiento de la inversión social. El papel de cooptación o aniquilamiento político que ha asumido el Estado frente a las organizaciones sociales es lo que lo ha llevado, en parte, a ejecutar el gasto social de legitimación a costa de la inversión social. Cuando la diversidad de actores sociales participa con autonomía es el momento en que éstos tienen la capacidad de colocar sus demandas en la agenda social y de desarrollar la capacidad de gestión.

El concepto alternativo de política social parte de la necesidad de potenciar las capacidades de participación de los que viven en la pobreza, para que cambien sus oportunidades en el mercado y las relaciones del mismo. La política social debe llevarlos a alcanzar niveles de negociación aceptables en las transferencias de mercado, y de esta manera vivir con dignidad y no seguir haciendo transferencias desventajosas del producto de su trabajo, reproduciendo así su pobreza.

Propuestas:

En el nivel de Enfoque:

1. La condición de no exclusión como principio de la Política Social, lleva a la necesidad de eliminar los prejuicios y estereotipos de una opción única de desarrollo para tener la capacidad de integrar las diferencias convertidas en situación de inferioridad, como lo son las discriminaciones de clase, de género, de etnia y de edad.
2. Es preciso redefinir el papel de los actores sociales que protagonizan la construcción de la política social y la participación desde la construcción de la agenda social hasta la operacionalización de la inversión.
3. Para el fortalecimiento de las capacidades humanas se requiere de un proceso y estructura de política social que se construya en un doble proceso interactivo: desde abajo y desde arriba. La unidireccionalidad en cualquier sentido también puede reproducir la exclusión; sin embargo, la presencia activa de la base social es imperiosa, ya que la no participación de la población ha sido la principal exclusión de la política social tradicional.
4. La base social debe participar en igualdad de condiciones, y no sólo utilizarse como mano de obra barata o gratuita para la ejecución de obras, eliminando así la pseudo participación. Se deben garantizar los mecanismos de participación, para que en la construcción de la agenda social esté presente la diversidad.
5. Es necesario contrarrestar la fuerte tendencia de domesticación y pasividad en la población, puesto que sirve de justificación para el carácter reparativo y asistencialista que hasta ahora ha mantenido la política social.
6. Otra característica, no menos importante, es una política social técnicamente bien orientada. Lo técnico tiene que estar al servicio de las soluciones a los problemas en vez de prevalecer como norma por encima de las aspiraciones de la gente. En este esfuerzo es importante el concurso y coordinación que se debe lograr entre el Estado, la comunidad y un nuevo agente que ha podido llevar a cabo experiencias de micro intervención: las organizaciones no gubernamentales (ONG).
7. En el proceso de eliminación del autoritarismo de Estado, estos organismos especializados en una diversidad de áreas, como lo son las ONG, tienen un papel de intermediación técnico-profesional importante.
8. Los hogares populares en espacios determinados (asentamientos humanos),

manifiestan el cuadro de las necesidades totales insatisfechas, y enfrentan la sobrevivencia articulando estrategias que combinan el trabajo familiar y el trabajo comunal; a la vez utilizan los servicios a que tienen acceso, ya sean públicos o privados. Ese tejido social de sobrevivencia hay que reforzarlo y potenciarlo, pues ésta es una de las tareas de la política social.

El hogar como dinámica de trabajo, necesidades e interacción humana, es el punto de llegada de la política social, con el objetivo de lograr las capacidades necesarias para la producción de la vida sin desventajas estructurales.

En el nivel programático:

Por la situación crítica de los servicios sociales en El Salvador, es imprescindible que el próximo gobierno asuma dos tareas fundamentales y paralelas: un **Plan de Emergencia Social** y un **Plan Nacional de Desarrollo Social**. Ello sólo es posible a partir de una programación especial contenida en un plan de emergencia como programa de gobierno, por un lado, que no se vea obstaculizada por las regularidades propias del sistema social; por el otro lado, se deben impulsar las respectivas reformas a efectos de cambiar radicalmente el sistema, para lograr sostenibilidad de resultados y eficiencia. A continuación presentamos estas propuestas de manera esquemática:

I. PLAN DE EMERGENCIA SOCIAL (Recuperación de Daños en el Bienestar Social)

- * Campañas sanitarias sobre morbilidad por enfermedades del medio ambiente, respiratorias, intestinales, inmunización, rehidratación oral; focalizando al grupo de mayor riesgo: los niños.
- * Saneamiento ambiental en las zonas de alta vulnerabilidad, áreas urbanas y rurales.
- * Salud mental, con énfasis en la educación.
- * Recuperación nutricional.
- * Atención ginecológica y de prevención de cáncer a mujeres.
- * Plan de organización social para la prevención en salud.
- * Campaña de control de medicamentos.
- * Plan Nacional y local de educación en salud.
- * Legalización de tierras en asentamientos ilegales y reubicación.
- * Campaña de Alfabetización Nacional.
- * Ampliación de cobertura de educación parvularia y básica.
- * Programas de atención integral a niños en alto riesgo (por abandono, niños en la calle, maltratados, etc).
- * Programas de atención a la juventud en riesgo.
- * Campaña nacional contra la violencia doméstica.

II. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL (Sostenibilidad del desarrollo social)

Concertación y pacto social-político para una política social de largo alcance.

SECTOR SALUD

- * Formación del Consejo Nacional de Salud.
- * Concertación con el sistema privado comercial y privado social, para racionalizar el uso de las capacidades instaladas.
- * Regulación y control de calidad de los servicios privados de salud.
- * Control de medicamentos y uso de químicos en base a las normas de la Organización Panamericana para la Salud (OPS) y las definidas por los ministerios responsables en Estados Unidos.
- * Aplicación del Código de Salud.
- * Organizar el Sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica.
- * Reformas al sistema de salud:
 - * Descentralización y desconcentración del sector público.
- * Desarrollo y fomento de la metodología de SILOS para garantizar la extensión de la cobertura, de la eficiencia, de la eficacia, y de las estructuras de participación ciudadana y de los Consejos Municipales.
- * Concertar criterios para una política de subsidios y autogestión en salud.
- * La focalización del gasto e inversión debe regirse por un sistema de planificación nacional y local en base al mapa de vulnerabilidad de hogares y asentamientos humanos.
- * Unificación del sistema de salud pública, en base a la reorganización de funciones y servicios de las distintas entidades públicas que dan servicios de salud (MSPAS, ANDA, CEL, ANTEL, Bienestar Magisterial, Universidad Nacional, ISSS, separando del ISSS los servicios de vejez, invalidez, muerte).
- * Traspaso del servicio de sanidad militar al MSPAS.

VIVIENDA Y SERVICIOS BASICOS

- * Programa Municipal de tierras y regulación del uso.
- * Programa de créditos blandos para vivienda popular.
- * Programas de servicios básicos y Saneamiento Ambiental.

SECTOR EDUCACION

- * Regulación y control de la educación privada.
- * Reforma educativa pública:
 - * Ampliación de cobertura del nivel parvulario y básico.
- * Desarrollo y evaluación de experiencias piloto: EDUCO, Sistema Popular de Educación.
- * Revisión de contenidos y metodología de la educación formal.

- * Incorporación de nuevas áreas temáticas al currículo: medio ambiente, derechos humanos, derechos de la mujer.
- * Revisión y reformas a la educación vocacional, innovación curricular en opciones tecnológicas y temáticas: medio ambiente, electrónica.
- * Reforma Universitaria:
 - * Revisar papel de la Universidad de El Salvador en el proceso de reconstrucción social, económica, política y cultural de El Salvador.
 - * La autonomía universitaria.
 - * Reforma curricular.
 - * Bienestar Estudiantil.
 - * Autogestión de servicios universitarios.

Una propuesta de Reforma a la Seguridad Social en El Salvador
Dr. Ricardo Córdova M. - FUNDAUNGO

En coincidencia con la profunda crisis económica de América Latina desde comienzos de los años ochentas, los sistemas de seguridad social han mostrado diferentes tipos de problemas, dependiendo del momento en que comenzaron con los programas de seguridad social. Los **países pioneros** son aquellos en los que el sistema de seguridad social apareció en las décadas de 1920 y 1930 y evolucionó de una manera estratificada y gradual, bajo la influencia de grupos de presión o por iniciativa del Estado. En este grupo tenemos los casos de Chile, Uruguay, Argentina y Brasil. Los **países intermedios** vieron aparecer sus sistemas de seguridad social en las décadas de 1940 y 1950. En este grupo se encuentran México, Venezuela, Costa Rica, Ecuador y otros países más. Finalmente, tenemos los **países tardíos**, que representan el 59% del total de la región y sus sistemas fueron los últimos en aparecer. Este es el caso de todos los países Centroamericanos, con la excepción de Costa Rica y Panamá, cuyos sistemas de seguridad social aparecieron en la década de 1950 y 1960; y en este grupo no se llega a cubrir el 15% de la población (Mesa-Lago, 1991b).

En términos generales puede afirmarse que los sistemas de seguridad social en América Latina presentan problemas de distinta naturaleza: deficiencias estructurales, desequilibrios financieros, ineficiencia administrativa, que se han expresado en una disminución de la calidad y la cobertura de los servicios. La mayoría de los analistas coinciden en señalar cuatro problemas de la seguridad social en Latinoamérica: a) Prestaciones generosas; b) Elevados gastos administrativos; c) Déficit, por que los ingresos se redujeron y los gastos aumentaron; y d) la ineficiencia de la administración hospitalaria (Mesa Lago, 1993a, 1991a, 1991b, 1989).

Por lo antes mencionado es que en los últimos años se ha abierto un debate importante en torno a las propuestas de reforma. **El debate no es sobre si**

deben o no reformarse los sistemas de seguridad social, sino sobre los contenidos y propuestas de reforma. La crisis de la seguridad social de los años ochenta abrió el camino a reformas de diferentes tipos. En esta oportunidad quiero comentar únicamente sobre las reformas emprendidas en los programas de pensiones.

Es falso que el dilema que enfrentan nuestras sociedades sea el de continuar con la crisis del sistema público de seguridad social o la privatización, presentándose al modelo chileno como el modelo a seguir.^{11/} Frente a este maniqueísmo, es importante destacar que el futuro de la reforma a la seguridad social en América Latina va en otra dirección: sistemas públicos reformados de carácter obligatorio y la necesidad de generar el marco para la participación del sector privado con sistemas complementarios de pensiones (Mesa-Lago 1993b, 1993c). La vía de la reforma a los sistemas de seguridad social son los programas mixtos, tal y como ha ocurrido recientemente en Colombia y Argentina.

Antes de pasar a presentar el marco general de nuestra propuesta de reforma para el caso de El Salvador, es importante señalar algunas características de nuestro sistema. Mas allá del incipiente interés en nuestro país por la temática de la seguridad social, de la falta de información actualizada y confiable, de la ausencia de estudios serios; quisiera referirme en esta oportunidad a siete problemas centrales que deben ser tomados en cuenta al momento de debatir sobre el funcionamiento de la seguridad social en nuestro país y las alternativas de reforma. Al momento de revisar la problemática que enfrenta la seguridad social en nuestro país, es importante tener presente los tres principios básicos que le dieron origen a los sistemas de seguridad social: solidaridad, equidad y universalidad. Los siete problemas son:

11/ Respecto de las posibilidades y conveniencia de reproducir el modelo chileno en América Latina, véase: Gillion y Bonilla (1992) y Mesa-Lago (1993b).

1. La cobertura.

De acuerdo con los datos del BID, la cobertura de la población económicamente activa por parte de la seguridad social en el caso de El Salvador históricamente ha sido la siguiente: el 4.4% para 1960, el 8.4% para 1970, y el 11.6% para 1980. La cobertura respecto de la población total era del 6.2% para 1980.

La cobertura de El Salvador en relación con la Población Económicamente Activa para 1980 es conjuntamente con República Dominicana, la más baja en toda América Latina.

Los datos del ISSS para 1991 no han variado mucho en relación a 1980. Se cubre el 13.86% de la población económicamente activa, y el 4.70% de la población total.

En síntesis, se puede afirmar que un problema central de la seguridad social en El Salvador es la baja cobertura poblacional del mismo. En la actualidad el seguro social cubre entre el 11% y 14% de la población económicamente activa, dependiendo de las fuentes, y entre el 5% y 7% de la población total. Si le agregamos la cobertura del INPEP, tenemos que ambos sistemas cubren alrededor del 20% de la población económicamente activa.

Pero no sólo hay una cobertura bastante limitada, sino que además cubre básicamente el sector formal de la economía, que se concentra en la capital y las principales ciudades. Nótese que el 71.1% de los cotizantes del ISSS corresponden al área metropolitana.

El problema central es por lo tanto, la necesidad de extender la cobertura, lo cual implica entender qué sectores se han dejado fuera y por qué. Básicamente, se ha dejado fuera a: trabajadores agrícolas; los que trabajan para un familiar sin recibir remuneración; el sector informal, y particularmente los que trabajan por cuenta propia; y los desempleados.

Este problema es grave y complejo, por lo que debe reconocerse la imposibilidad de ampliar la cobertura utilizando el mismo modelo de seguridad social de tipo Bismarckiano. En el caso Europeo este modelo

ha sido exitoso porque la mayor parte de la fuerza laboral se compone de trabajadores asalariados urbanos, mientras que la mayoría de la fuerza laboral en buena parte de Latinoamérica está compuesta por trabajadores agrícolas, trabajadores por cuenta propia y familiares no pagados. En América Latina el trabajador independiente generalmente no puede pagar su propia contribución más la asignada al empleador; mientras que el trabajador agrícola, disperso y a menudo migratorio, tiene bajos ingresos y, a veces, tampoco tiene empleador o cambia de empleador con frecuencia; y el desempleado no tiene como pagar las cotizaciones (Mesa-Lago, 1991a y 1991b).

En el Cuadro No. 1 utilizó los datos de la encuesta de hogares de MIPLAN, para explorar la cobertura del sistema de seguridad social, según las distintas categorías ocupacionales en el área metropolitana de San Salvador. Estos datos, dejan fuera del análisis a los sectores campesino y desempleado. Quisiera resaltar cinco elementos que se desprenden de este cuadro y que coinciden con lo que nos dice la teoría respecto de los sectores excluidos de la seguridad social. En primer lugar, de las 191,848 personas cubiertas, la inmensa mayoría (176,108) corresponden con los asalariados permanentes, y un pequeño grupo pertenece a los asalariados temporales (12,808). En segundo lugar, de las personas cubiertas, la inmensa mayoría se ubican en el sector formal de la economía (184,508); y la mayoría de los excluidos se ubican en el sector informal de la economía (157,776). En el sector informal, únicamente 7,340 personas están cubiertas. En tercer lugar, se pueden señalar las siguientes ocupaciones como las de mayor exclusión de los sistemas de seguridad social: los que trabajan por cuenta propia (99,616) y los que trabajan para un familiar no remunerado (20,916). Estos dos grupos están totalmente descubiertos. En cuarto lugar, quisiera destacar el caso de los asalariados permanentes, que si bien la mayoría están cubiertos, hay 29,700 no cubiertos; y en el caso de los asalariados temporales, si bien hay 12,808 cubiertos, prácticamente cuatro veces más están descubiertos (50,424). Por último, quisiera destacar que incluso los que han sido ubicados en la categoría de "patrono" (14,064), la gran mayoría tampoco están cubiertos (11,132).

Cuadro No. 1
Ocupados por sector de ocupación y condición de cobertura por algún sistema
de pensión o seguridad social, según categoría ocupacional.
Area Metropolitana

Categoría Ocupacional	SECTOR DE OCUPACIÓN Y CONDICIÓN DE COBERTURA								
	TOTAL			SECTOR FORMAL			SECTOR INFORMAL		
	Total	Cubierto	No. Cub.	Total	Cubierto	No. Cub.	Total	Cubierto	No. Cub.
Total	403,636	191,848	211,788	238,520	184,508	54,012	165,116	7,340	157,776
Patrono	14,064	2,932	11,132	6,412	2,184	4,228	7,652	748	6,904
Cuenta Propia	99,616	-----	99,616	3,838	-----	3,838	95,778	-----	95,778
Familiar no Remunerado	20,916	-----	20,916	4,688	-----	4,688	16,228	-----	16,228
Asalariado Permanente	205,808	176,108	29,700	188,368	170,524	17,844	17,440	5,584	11,856
Asalariado Temporal	63,232	12,808	50,424	35,214	11,800	23,414	28,018	1,008	27,010
Servicio Doméstico	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
Aprendiz	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

FUENTE: Ministerio de Planificación. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 1990-1991

2. El costo de la seguridad social.

En el caso de El Salvador, el 25.07% del total de los ingresos del ISSS provienen de cotizaciones de los trabajadores. Es decir, prácticamente el 75% de los costos de la seguridad social proviene de otras fuentes que no son las cotizaciones de los trabajadores. El 63.58% corresponde a los patronos, incluyendo en esta categoría al Estado como empleador.

Este aspecto merece ser comentado en mayor amplitud, pues tiene repercusiones en términos de la equidad buscada en nuestra sociedad. El hecho de que la mayor parte de los ingresos proviene de la contribución del empleador y del aporte estatal, puede tener un efecto regresivo en la distribución del ingreso. Una pregunta clave es ¿quién paga realmente la contribución del empleador? Vale decir, ¿de dónde sale ese 63.58% de los costos de la seguridad social que son pagados por los empleadores? En mi opinión, la respuesta es clara y

directa: todos nosotros, por la vía de precios o impuestos.

Y si vamos mas allá con este análisis, se puede entender sus repercusiones en el campo de la equidad, pero tendríamos que aceptar:

Primero, que el seguro social cubre únicamente entre el 11% y 14% de la población económicamente activa, y entre el 5% y 7% de la población total.

Segundo, que los asegurados únicamente cubren el 25% de los costos que generan sus prestaciones.

Tercero, que por lo tanto, es el restante 86-89% de la población económicamente activa o el 93-95% de la población total, **que no tiene seguro social**, es el que financia a los que sí tienen seguro social, por la vía de los precios que pagamos como consumidores o como impuestos.

3. La ineficiencia administrativa.

Otro problema importante son los altos costos administrativos del seguro social. En 1991, los gastos de administración por cada colón otorgado en prestaciones fueron de 21 centavos. En ese mismo año, los gastos de administración en relación con los gastos totales representan el 17%, lo cual evidencia los enormes gastos administrativos en relación con el caso de los países desarrollados, cuyos gastos administrativos oscilan entre el 2 y 4%.

Con base en los datos del BID se puede afirmar que los gastos de seguridad social en El Salvador como porcentaje del PIB para 1980 era del 1.3%. Tomando esto como base, para alcanzar el 100% de la cobertura se requeriría del 21% del PIB. Lo cual implica decir que la universalización de la cobertura en este país no puede alcanzarse con los actuales niveles de prestaciones y gastos administrativos.

4. Equidad.

Más complejo se vuelve este problema al considerar la situación de pobreza en que viven importantes sectores de la población. La población por debajo de la línea de pobreza por lo general no está protegida por el seguro social, debido a que los pobres no están integrados al sector formal de la economía.

Por otra parte, se ha planteado como la cobertura, el financiamiento y las prestaciones de la seguridad social, pueden tener un impacto progresivo, neutro o regresivo en la distribución del ingreso.

En el caso de El Salvador, es evidente la baja cobertura poblacional; y al analizar el financiamiento de la seguridad social, se observa cómo la población no asegurada (incluyendo el grupo de más bajos ingresos) está financiando la mayor parte de las prestaciones de los asegurados por la vía de precios e impuestos.

Además, tenemos el hecho de que la contribución salarial neta del asegurado tiene un tope, por lo que, proporcionalmente, el que gana más contribuye menos.

Si bien es cierto que faltan estudios para ver en el caso de El Salvador, cuál es el impacto de la seguridad social en la distribución del ingreso, los datos que hemos analizado muestran tendencias o elementos regresivos de la seguridad social en la distribución del ingreso. Lo cual reafirma la necesidad de una reforma en profundidad del actual sistema de seguridad social en el país.

5. Rentabilidad de las reservas.

Por la falta de información, es difícil el poder evaluar la rentabilidad de las reservas en el caso del ISSS. En el caso del INPEP, Chavarría (1994) plantea que en el período 1983-1992 "la tasa de rendimiento real del patrimonio del INPEP fue negativa ya que la tasa de inflación superó en todos esos años a las tasas de rendimiento nominal." En este sentido, es evidente que debe modificarse el marco que regula las opciones de inversión de las reservas técnicas, a efectos de poder aumentar la rentabilidad de las mismas. La estrechez misma del mercado financiero y de valores es un problema que debe de ser tomado en cuenta.

6. Evasión y mora de los patronos.

De acuerdo con datos de FUSADES, en la actualidad aparecen registrados unos 10,896 patronos, que representan apenas el 18% del total de empresas existentes en tres sectores básicos de la economía (Cruz, 1989). Y otro problema importante es la mora que algunos patronos tienen con el ISSS.

7. El papel del Estado.

La participación misma del Estado en el esquema de seguridad social debe ser discutida más a fondo, por el mismo rol marginal que está jugando en la actualidad. En el régimen de salud, de acuerdo con la nueva ley aprobada por la Asamblea Legislativa en abril de 1993, el Estado aporta únicamente cinco millones de colones anuales, lo cual representa menos del 1% de los ingresos del ISSS durante el año de 1991. Además de una participación casi insignificante, tenemos que la mora del Estado es de alrededor de 240-280 millones de colones. Con estos niveles de contribución y la mora existente, poco

podrá hacer el estado, como la institución rectora, para asegurar la seguridad social en nuestro país.

El marco general de la propuesta de reforma

En el corto plazo, se vuelve necesario el atacar tres problemas básicos: incrementar las pensiones mínimas; resolver los desequilibrios financieros; y reducir los gastos administrativos. A mediano plazo, proponemos unificar y uniformar los distintos sistemas de pensiones existentes en el país, para poder crear un sistema mixto (público y privado) de seguridad social. Un sistema público reformado obligatorio, basado en el régimen de reparto que

proporcionará una pensión uniforme básica. Y el introducir un plan privado de capitalización opcional que proporcionará pensiones complementarias.

De las opciones posibles, el sistema mixto es el más acorde con la realidad económica, social y política de nuestro país. Una solución razonable no es sólo de naturaleza técnica sino que además demanda un consenso de los sectores involucrados: los dirigentes de los partidos políticos, los líderes sindicales, los empleadores, los asegurados y los empleados del ISSS-INPEP. Es importante el crear el consenso necesario para implementar esta reforma, a efectos de garantizar su viabilidad.

Bibliografía.

- Arauz, Gerardo (1991). **Seguridad Social en Centroamérica y Panamá**. San José, Costa Rica: ORIT-CIOSL.
- Cárdenas, Miguel Eduardo (1992). **La Reforma del Régimen Pensional en Colombia**. Documento de Trabajo. Bogotá: Fundación Friedrich Ebert de Colombia.
- Chavarría, Mauricio (1994). Evolución del sistema de pensiones administrado por el Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (1983-1992). FUNDAUNGO, **Documentos de Trabajo**, Enero de 1994.
- Cheyre, Hernán (1991). **La Previsión en Chile. Ayer y Hoy. Impacto de una Reforma**. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos.
- Cruz, Miriam (1989). **¿Se justifica la contribución estatal en el financiamiento de la seguridad social?** FUSADES: San Salvador.
- Eichler, Norbert (1992). **La Reforma Pensional en Chile. Reflexiones para el caso colombiano**. Documento de Trabajo. Bogotá: Fundación Friedrich Ebert de Colombia.
- FUSADES (1993). **Boletín Económico y Social**, No. 86, (enero).
- Gillion, Colin y Alejandro Bonilla (1992). La privatización de un régimen nacional de pensiones: el caso chileno. **Revista Internacional del Trabajo**, Vol. 111, No. 2. pp 193-221.
- Instituto Salvadoreño del Seguro Social (1992). **Estadísticas 1991**. San Salvador: ISSS.
- Isuani, Ernesto Aldo y Jorge A. San Martino (1993). **La Reforma Previsional Argentina. Opciones y riesgos**. Buenos Aires: Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas.
- Mesa-Lago, Carmelo (1993a). Ajuste, Re-estructuración, costo social y política de seguridad social en América Latina. FUNDAUNGO, San Salvador, **Documento de Trabajo**, Serie Seguridad Social 93-3, Mayo de 1993.
- Mesa-Lago, Carmelo (1993b). **La Reforma de la Seguridad Social y las Pensiones en América Latina. Importancia y evaluación de las alternativas de privatización**. Quito: INCAE.

Mesa-Lago, Carmelo (1993c). **Pension Reform in Latin America: Importance and Evaluation of Privatization Approaches**. Paper presented at the Seminar on the Economic and Social Impact of Privatization in Latin America. Institute of the Americas, La Jolla, California, January 28-29.

Mesa-Lago, Carmelo y Lothar Witte (1992). Regímenes pensionales en el Cono Sur y el área Andina. Problemas y propuestas. **Nueva Sociedad**, No. 122, noviembre-diciembre. pp 18-34.

Mesa-Lago, Carmelo (1991a). **Social Security and Prospects for Equity in Latin America**. Washington DC: The World Bank.

Mesa-Lago, Carmelo (1991b). **La Seguridad Social en América Latina**. En: **Progreso Económico y Social**

en América Latina. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

Mesa-Lago, Carmelo (1989a). **Ascent to Bankruptcy. Financing Social Security in Latin America**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Mesa-Lago, Carmelo (1989b). **Financiamiento de la Atención a la Salud en América Latina y el Caribe, con Focalización en el Seguro Social**. Washington DC: Banco Mundial.

Slodky, Javier (1988). **La Reforma del Sistema Previsional Argentino**. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Fundación Friedrich Ebert.

Varios (1992). **Regímenes Pensionales**. Colombia: Fundación Friedrich Ebert de Colombia.

La Reforma del Sector Salud
Lic. Carlos Mauricio López - FUNDAUNGO

De las preguntas planteadas en el guión de discusión para la temática social, hemos creído conveniente retomar dos de ellas:

- 1-) ¿Qué hacer en el sector salud, dados los problemas que los distintos diagnósticos señalan?
- 2-) ¿Cuál debe de ser la intervención estatal en cada nivel de atención? Y ¿cómo pueden aumentar los ciudadanos su participación en la gestión de los programas de salud?

En nuestra opinión, debe plantearse la extensión de los Servicios de Salud en El Salvador, a partir del cumplimiento de dos enunciados de políticas contempladas en el Plan de Salud 1991-1994, las cuales establecen:

A) Promover el acceso universal a los servicios de salud, otorgados con equidad y calidad; B) Mejorar la capacidad de respuesta del sistema de salud para atender a las necesidades de la población, concentrando los esfuerzos en el sector de extrema pobreza (12/), utilizando para ello los programas básicos del área de salud, en los cuales debe involucrarse a la comunidad como agente activo del cambio. Se propugna por una reestructuración del sector salud que ponga las bases para que en un futuro próximo se cree un "SISTEMA NACIONAL DE SALUD" acorde a las nuevas exigencias de la sociedad salvadoreña.

Estamos en presencia del agotamiento del actual Sistema de Atención en Salud, el cual, pretende mejorar las condiciones higiénicas de la población por medio del desarrollo de una diversidad de niveles asistenciales constituidos en forma piramidal, que van desde el nivel más simple (Dispensario de Salud) hasta el nivel más complejo (Hospital General o de Base), sistema que a pesar de su desarrollo orgánico, no ha logrado satisfacer las demandas de grandes

contingentes de población, especialmente de zonas rurales y urbanas marginales.

Con el correr del tiempo el sistema presenta costos crecientes de operaciones por concepto de gastos administrativos, costos en materiales y suministros, además de una costosa tecnología, así como de un crecimiento horizontal del aparato burocrático. El panorama que anteriormente se ha esbozado señala lo ineficaz que resulta el mantener un Sistema de Salud cada vez más caro económicamente y cada vez más incapaz de resolver los problemas más urgentes de salud de la población.

Sin embargo, no se propone dismantelar al actual sistema de salud, sino más bien, reorientar su énfasis hacia lo preventivo y mejorar sus mecanismos de coordinación con otras instituciones que conforman el sector salud.

En vista de que existe una diversidad de modelos de atención en salud así como valiosas experiencias en otras latitudes en cuanto a su aplicación, se hace necesario proponer "soluciones nuevas a viejos problemas", para lo cual la implementación de la Medicina Comunitaria y la extensión del Seguro Social a otros grupos poblacionales, se nos presentan como piedras angulares para la construcción de una sociedad más justa, igualitaria y participativa.

No fue casual que en 1972, la Tercera Reunión de Ministros de Salud, plantearan como política continental la "Extensión de Cobertura", que se apoya en la estrategia de la Atención Primaria con participación de la comunidad. La inquietud de los ministros de salud deberá entenderse dentro de un marco analítico amplio que reconozca el problema de la salud desde un enfoque multicausal, así como su concatenación con otros problemas no menos agudos como: educación, vivienda, recreación, empleo, etc. los cuales requieren casi simultáneamente acciones encaminadas a dar

12/ Ministerio de Salud Pública y Asistencial Social, Plan Nacional de Salud, El Salvador, 1991, pág. 9 y 10.

soluciones integrales a los problemas socio-económicos que padece El Salvador.

La situación socio-económica precaria en la que vive la mayoría de la población salvadoreña, es el principal agente patógeno con que se enfrenta cualquier proyecto de desarrollo social; de allí que se considera a la pobreza como la principal causa de la enfermedad y de la incapacidad del hombre para desarrollar sus potencialidades y su capacidad creadora. Consecuentemente, todo lo que signifique combatir la pobreza será una acción preventiva de primer orden, y en un nivel de mayor abstracción, diremos que todo lo que eleve el nivel de vida de los salvadoreños es preventivo.

Dentro de la dinámica de cambio que está experimentando nuestra sociedad en todos los ordenes de la vida política, económica y social, urge el comprender la necesidad histórica de darle un nuevo giro a la prestación de los servicios médico-asistenciales, a través de una participación activa de la población en sus problemas, convirtiendo de hecho a la comunidad en objeto y sujeto de sus propias soluciones. Esto sólo es posible a través de programas de descentralización que incorporen a la "Medicina Comunitaria" concentrándose en la prestación de servicios a la población a un nivel de atención primaria de salud y de la incorporación masiva de grupos ocupacionales a los Regímenes de Enfermedad y Maternidad, Invalidez, Vejez y Muerte, que brinda el Instituto Salvadoreño del Seguro Social, a través de las siguientes prestaciones en el régimen de salud:

- a) Programa Materno Infantil.
- b) Programa de Planificación Familiar.
- c) Prevención del Cáncer Cérvico-Uterino y de Mama.
- d) Programa de Inmunizaciones.
- e) Prevención de Enfermedades Ocupacionales y Accidentes de Trabajo.
- f) Educación y Divulgación sobre Enfermedades Transmisibles.

- g) Atención del Paciente Ambulatorio.
- h) Hospitalización.

Se deberá entender por participación de la comunidad, la aceptación de ésta de un rol activo en la toma de decisiones así como una mayor intervención en el diseño y selección de sus propias opciones en salud por medio de su organización y la movilización de recursos humanos y físicos para la solución de sus problemas.

La situación del sector salud en El Salvador es reflejo de las actuales estructuras económicas y sociales, que mantienen en situación de marginalidad a gran parte de la población salvadoreña, agravándose por situaciones circunstanciales de tipo climático que provocan desastres naturales (terremotos, inundaciones y sequías), y otras situaciones provocados por la mano del hombre (guerra civil) lo cual configura un marco de continuos desastres que exigen el planteamiento de alternativas de solución a los siguientes problemas:

- a) La escasa cobertura de los servicios de salud.
- b) La falta de participación de las comunidades en la administración de la salud
- c) La inexistencia de coordinación entre las instituciones que conforman el sector salud, lo que imposibilita una atención integral del problema.

Para encontrarle salida a tan graves problemas se requiere que el sector salud haga una realidad la implementación de las políticas siguientes:

1. Descentralización. Esto implica el poder estructurar la atención del primer nivel en forma tal que se satisfagan las necesidades básicas de la población de la manera más eficiente.
2. La modalidad seleccionada para estructurar el primer nivel de atención deberá poner énfasis en el desarrollo de la participación comunitaria y contribuir a fortalecer el nivel municipal como centro de articulación intersectorial y de las comisiones de coordinación regional.

3. Crear mecanismos y focos de comunicación con las otras instituciones del sector y orientar la evaluación de los mismos con miras a configurar, en el mediano plazo, un sistema nacional de salud, acorde con la organización jurídico-administrativa nacional y la disponibilidad de recursos.
4. Rescatar la experiencia acumulada de las ONG que trabajan directamente con las comunidades.

d) Atención Integral al Niño

Propósito: Asegurar al niño un crecimiento y desarrollo normal por medio de las acciones inherentes de salud pública (protección, prevención, curación y rehabilitación).

e) Atención Integral a la Mujer

Propósito: Contribuir a la salud materna de la comunidad mediante la promoción, protección y recuperación de la salud de la mujer y de la embarazada.

PROGRAMAS BASICOS DEL AREA DE SALUD

a) Programa de Epidemiología

Propósito: Disminuir la mortalidad producidas por las enfermedades transmisibles, tendientes al control de las mismas en algunos casos y a su erradicación en otros.

b) Programa de Higiene Rural y Urbana

Propósito: Adaptar las condiciones del medio rural para lograr un completo estado de salud del hombre y de la comunidad.

c) Programa de Nutrición

Propósito: Contribuir a la disminución de la prevalencia de desnutrición en los grupos más vulnerables de la población salvadoreña.

COMENTARIOS FINALES

1. La participación comunitaria es una estrategia fundamental para ampliar la cobertura en salud y para mejorar la eficiencia y eficacia de las acciones en salud.
2. La reestructuración de los servicios médico-hospitalarios, y la coordinación interinstitucional es condición necesaria para hacer un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles y evitar la duplicación de acciones.
3. Es importante el incorporar otros grupos ocupacionales al Instituto Salvadoreño del Seguro Social.

PROPUESTAS PARA FORMULAR UNA PLATAFORMA PARA EL DESARROLLO SOCIAL
Sandra Rebeca de Barraza - FUSADES

1. ORIENTACION Y BASES DEL ESFUERZO

El desarrollo económico y social persigue asegurar y elevar los niveles de bienestar de la población pero es preciso tener en cuenta y reconocer que esto tiene como fundamento, niveles de crecimiento sostenidos que requieren políticas consistentes en el tiempo y el espacio.

El crecimiento económico es reflejo de mayor ahorro e inversión productiva, mayor empleo, mayor producción, mayor productividad de los recursos humanos y en términos generales, mayor riqueza. Es la riqueza generada en un país, aunada a una administración eficiente del gasto y los recursos públicos, lo que permite crear oportunidades equitativas de desarrollo.

En una sociedad con libertades individuales, un sistema de economía de mercado y un Estado moderno, las tasas más altas de crecimiento son resultado de mayor productividad de los recursos, de mejor tecnología, de mejor calidad de los recursos humanos, de una mejor y más adecuada inserción en el mercado internacional y también de una administración pública ágil, flexible y eficaz.

El Estado salvadoreño se ha ido estructurando para responder a responsabilidades y necesidades que históricamente se han modificado por la dinámica misma de la realidad socioeconómica. La nueva realidad y las perspectivas de desarrollo hacen necesario o exigen como condición y prerrequisito, una reestructuración del Estado y principalmente una profunda reforma administrativa en el sector público.

Reestructurar el Estado requiere revisar y generar consensos sobre los ámbitos de acción e injerencia del Estado y precisar las responsabilidades y funciones del aparato de Estado, principalmente el ejecutivo. Esto sirve de base para evaluar la pertinencia de unidades, las relaciones orgánicas y la asignación de los recursos. La modernización de la administración pública, particularmente del órgano ejecutivo, debe buscar que las recaudaciones fiscales se traduzcan en una mayor disponibilidad en el gasto

público y mayores y mejores resultados de desarrollo económico y social.

El gasto público y gasto social son el instrumento para generar oportunidades equitativas de desarrollo y son también el reflejo de las prioridades del Estado y su Aparato Estatal. La Constitución de la República establece que es el Estado el responsable de:

- * Promover el desarrollo económico y social mediante el incremento de la producción, la productividad y la racional utilización de recursos.
- * Fomentar y proteger la iniciativa privada para acrecentar riqueza nacional y asegurar los beneficios a la mayor parte de población.
- * Proteger el desarrollo integral y la salud física, mental y moral del menor.

Del contenido de la Constitución se delimitan responsabilidades específicas que se le atribuyen al Estado para los siguientes áreas: la producción; el empleo; la educación y cultura; la salud y medio ambiente; la propiedad y vivienda; y los servicios públicos.

- * En relación a la producción: Se establece la responsabilidad de fomentar diversos sectores de producción y defender los intereses de consumidores; orientar la política monetaria para promover y mantener condiciones favorables para el desarrollo; proteger y fomentar las asociaciones de tipo económico para incrementar riqueza nacional (asociaciones cooperativas); facilitar asistencia técnica al pequeño productor, crédito y otros medios para adquirir y aprovechar sus tierras; y autorizar monopolios a favor del estado o del municipio
- * En relación al empleo: se establece la responsabilidad de regular el trabajo; crear el banco de los trabajadores; y regular los alcances, extensión y forma de la seguridad social. También se especifica la responsabilidad de fomentar el establecimiento, financiación y desarrollo de la

agroindustria para garantizar el empleo de mano de obra y la transformación de materias primas del sector agropecuario.

- * En el sector de educación y cultura: Se le atribuye la responsabilidad de conservar, fomentar y difundir la educación y la cultura; organizar el sistema educativo; y regular la enseñanza universitaria.
- * En el sector de salud y medio ambiente: Se le atribuye la función de determinar política nacional de salud y controlar y supervisar su aplicación; controlar calidad de productos químicos, farmacéuticos y veterinarios; controlar calidad de alimentos y condiciones ambientales que afecten salud; y el proteger, restaurar, desarrollar y aprovechar recursos naturales proporcionando incentivos económicos y asistencia técnica.
- * En relación a la propiedad y la vivienda: se especifica la responsabilidad de garantizar el derecho de propiedad privada; procurar que el mayor número de familias sean propietarias de vivienda; fomentar el desarrollo de pequeñas propiedades rurales y reconocer, fomentar y garantizar el derecho de propiedad privada sobre la tierra rústica.
- * Sobre los servicios públicos: se establece la responsabilidad de prestar, por sí mismo o por medio de instituciones oficiales autónomas, los servicios de correos y telecomunicaciones así como la de regular y vigilar los servicios públicos prestados por empresas privadas y aprobar las tarifas.

El asignar la responsabilidad al Estado de fomentar la producción, el empleo, mejorar la educación y la salud, propiciar el acceso propiedad y a servicios públicos, entre otros, no significa que es la administración pública del órgano ejecutivo la que debe ejecutar directamente las acciones.

Una estrategia de desarrollo basada en el respeto a la libertad y el fomento a la creatividad y responsabilidad individual, requiere simplificar y hacer transparentes las regulaciones de la práctica económica/productiva en función de fomentar y asegurar la libre competencia

y evitar privilegios e ineficiencias. En los aspectos sociales requiere superar la visión y práctica paternalista y asistencialista que fomenta la dependencia y el conformismo. El Estado, a través de la administración pública del Órgano Ejecutivo, debe fomentar la equidad y en función de esto generar oportunidades de desarrollo mediante subsidios directos.

Esto justifica la reestructuración del Estado, particularmente del sector público para generar y fortalecer condiciones propicias y oportunidades para el desarrollo que hacen referencia a:

- * Un marco jurídico/político que fomente y proteja la iniciativa, la libertad y la creatividad individual; respete el producto del esfuerzo personal y la propiedad privada; y, fortalezca un sistema democrático, equitativo y justo.
- * Una política macroeconómica orientada a mantener el equilibrio y la estabilidad económica, así como a fomentar el crecimiento, consistente y coherentemente.
- * La disponibilidad de capital humano en cantidad y calidad necesaria. Esto significa que es necesario contar con recursos humanos con un perfil de formación y desarrollo pertinente, para que sean capaces de transformar los recursos, generar riqueza y desarrollo para convivir en paz, justicia y democracia.

2. FUNDAMENTOS

Cualquier sociedad que persiga mejorar sus niveles de bienestar basándose en una economía libre, competitiva y eficiente necesita adoptar una perspectiva estratégica y definir objetivos de mediano y largo plazo en el desarrollo y tomando las medidas necesarias en el corto plazo para reformar la organización y administración de los recursos.

Esto es importante porque modificar significativamente indicadores de desarrollo exige, además de recursos, acciones consistentes y perseverantes en el tiempo y el espacio. Sin esta condición, cualquier esfuerzo de recaudación fiscal y

gasto público, será insuficiente e irrelevante en la generación de condiciones de bienestar social.

La importancia económica del recurso humano en el proceso de crecimiento y desarrollo, exige superar las visiones y posturas paternalistas, y la tendencia a reducir el desarrollo social a la prestación de servicios y concebirlo aislado del crecimiento económico. Ambos, crecimiento económico y desarrollo humano o social, son momentos complementarios y condicionantes mutuos en el esfuerzo y el proceso.

El Salvador esta en proceso de búsqueda y gestación de estrategias de desarrollo social y económico que se fundamentan en dos aspectos esenciales:

- * La iniciativa, libertad, creatividad y responsabilidad individual en el proceso de desarrollo socioeconómico, lo cual requiere de oportunidades de sobrevivencia y formación para hacer a cada ser humano productivo y competente. Esto significa por un lado cubrir las necesidades fisiológicas básicas y por otro, acceso a oportunidades de educación y capacitación que posibiliten la productividad y el bienestar.
- * La modernización del Estado que requiere revisar y adecuar sus objetivos y organización a los nuevos objetivos y requisitos del desarrollo: la desregulación, la subsidiaridad, descentralización y la equidad. Los Acuerdos de Paz establecen lineamientos básicos que han motivado un reacomodo de las fuerzas e instituciones. Sin embargo esta iniciativa no agota las necesidades de reestructuración.

Lo anterior, aunado a las tendencias y desafíos mundiales, el entorno de paz y la escasez de recursos obligan a concentrar el esfuerzo y tareas de desarrollo nacional en aspectos claves y estratégicos del desarrollo humano. Ningun país con niveles de desarrollo similares al nuestro será capaz de mejorarlos sustancialmente sin concentrar su recurso, esfuerzo y empeño en aspectos estratégicos para el desarrollo a mediano y largo plazo.

El desarrollo sostenido se fundamenta en la mejoría cuantitativa y cualitativa del capital humano, lo cual

requiere profundas reformas administrativas en el sector público.

3. PRIORIDAD

Incremento cuantitativo y cualitativo de la inversión en capital humano para la construcción de oportunidades equitativas de desarrollo y el fortalecimiento de la democracia.

El conflicto armado y crisis económica generalizada fueron factores que limitaron y justificaron la baja inversión en el capital humano obstaculizándose la creación de condiciones favorables a la construcción de una sociedad democrática, participativa y justa.

Los Acuerdos de Paz y la construcción de una sociedad democrática y justa comprometen a todos los sectores en la búsqueda y generación de oportunidades de formación, desempeño y desarrollo personal.

Las perspectivas de desarrollo económico y social dentro de una economía sin fronteras, hacen del mundo el espacio posible para el desarrollo del país. Para aprovechar las oportunidades, el país debe reconvertir su base productiva y humana dado que en ésta nueva circunstancia, la competitividad del país se basa en el perfil de los recursos humanos.

Las estrategias y medidas para la reforma, estabilidad y desarrollo social enfrentan como principal desafío, el generar oportunidades equitativas para toda la población para que logre desempeñarse adecuadamente en los distintos órdenes de su vida. Esto significa superar las desigualdades para el desarrollo humano basadas principalmente por la ubicación geográfica y el nivel de ingreso.

Aún cuando se registren avances y logros, la voluntad y decisión política, reflejada en medidas financieras y administrativas, es fundamental para superar los grandes desequilibrios sociales.

Un combate efectivo a la pobreza requiere tres instrumentos principales: crecimiento económico sostenido, inversión en capital humano, especialmente en aquellos que con sus propios medios no lo pueden hacer y una red de protección

social orientada a los grupos vulnerables, para que estos tengan ciertas necesidades mínimas satisfechas.

El crecimiento económico es la forma más efectiva para combatir la pobreza puesto que a través de la generación de empleo e ingresos, los individuos pueden procurarse con sus propios medios un mayor bienestar económico y social. El panorama de rentabilidad de la inversión y de crecimiento económico para los próximos años es optimista, situación que aumenta las posibilidades de un combate efectivo a la pobreza en el país.

La inversión en capital humano es un factor primordial en el rompimiento de la transmisión intergeneracional de la pobreza y es determinante por su impacto y contribución en el desarrollo económico. Estudios sobre fuentes de crecimiento, en el caso de los países en desarrollo, señalan que mayores tasas de crecimiento son posibles cuando se concede un papel clave a la inversión para aumentar constantemente los conocimientos, las habilidades, las destrezas y la experiencia de los individuos. Así, la inversión en capital humano es requisito fundamental para aumentar la productividad de los trabajadores.

La red de protección social permite proteger a grupos pobres períodos de ajuste económico y garantiza a grupos vulnerables, un mínimo de protección social. Sin embargo, debe tenerse presente que la asistencia debe proveerse respetando y potenciando la iniciativa, creatividad y responsabilidad individual.

A pesar que se ha demostrado la enorme rentabilidad que tiene la inversión en recursos humanos y que se tiene conciencia que la educación es responsable de muchos de los problemas sociales como son el saneamiento, la calidad de empleo, el nivel de ingreso y otros el presupuesto para educación de 1992 representó el 1.5 % del PIB, en 1993 el 1.75% y en 1994 representará, según estimaciones el 1.85%.

Esta participación es la mitad de la registrada a finales de la década del 70. En 1992, el nivel de gasto del sector representó no más que el 86% del registrado de 1980 y el peso en los gastos del gobierno no fue más que el 14%, porcentaje lejano al 38% registrado en 1971 y 1972.

La sociedad salvadoreña tiene el enorme desafío de superar su ubicación mundial en cuanto a la inversión en educación. Entre 120 países del mundo para los que existe información, en 1988 sólo cuatro países invirtieron menos recursos en educación como porcentaje del PIB: Zaire, Paraguay, República Dominicana y Haití.

La asignación presupuestaria del Ministerio de Salud en 1992 representó el 10% del presupuesto de la nación y el 0.97% como proporción del PIB. Estas proporciones son significativamente bajas al considerar el esfuerzo necesario para mejorar los indicadores y asegurar Salud para Todos en el Año 2,000. Esta meta, acordada desde 1978, implicaba una ampliación de la cobertura mediante la optimización de los recursos disponibles, logrando mayor equidad, eficiencia y eficacia.

4. REQUERIMIENTOS

Incrementar los recursos y la calidad de la formación de capital humano en función de oportunidades equitativas para el desarrollo, tiene como prerequisite el reconocimiento de las responsabilidades y las funciones que la administración pública tiene en la gestión de programas estratégicos del desarrollo y la atención de grupos vulnerables.

En la ampliación de oportunidades y cualificación de la inversión en capital humano se considera fundamental: la racionalidad y eficacia en el gasto social, la reestructuración y eficiencia de la administración pública, la descentralización y modernización del Estado y la participación de instancias locales y privadas en la administración de programas de desarrollo.

4.1. Racionalidad y eficacia en el gasto social:

La inversión y el gasto social ha disminuido en relación a las asignaciones registradas a finales de la década de los 70. El presupuesto que mayormente se afectó en términos reales fue el de educación de esta manera, los costos del conflicto armado y la crisis económica fueron absorbidos principalmente por el sector educación.

Asegurar la eficacia en el gasto social requiere medidas que permitan reestructurar el presupuesto y las modalidades de gasto, reestructurar el empleo público y disminuir el excesivo personal de apoyo, superar las distorsiones salariales para captar personal calificado y en el corto y mediano plazo, darle salida a la excesiva dependencia de la cooperación internacional.

*** Estructura del presupuesto y modalidades de gasto**

En 1994 la asignación presupuestaria para educación, salud, vivienda, trabajo, desarrollo comunal, de la familia y del menor, representa el 25.32% del presupuesto de la nación. La asignación no presenta diferencias sustanciales al año 1993. El 97% se destina para gastos de funcionamiento, representando los salarios el 60% de los gastos. Para gastos de capital o inversión se dispone únicamente del 2.5%.

Ciertamente la importancia de sectores no prioritarios como Defensa disminuyó del 22.9% en 1989 a 9% en 1994 pasando del 2.4% del PIB de 1989 al 1.1% del PIB de 1994. Sin embargo a pesar que el gobierno afirma que el presupuesto de 1994 presenta aumentos significativos en los sectores sociales, en términos reales el monto asignado representa 1.5% menos que lo correspondiente a 1989.

*** Estructura del empleo público con excesivo personal de apoyo**

En una encuesta realizada a 10 ministerios en 1993, se logró establecer la siguiente distribución de personal según categoría de empleo: 4% ocupó cargos de dirección, el 22% de carácter técnico, el 29% cargos administrativos y el 45% de servicios.^{13/} En estos ministerios, por cada técnico/directivo existen 3 personas con funciones de apoyo.

Adicionalmente al problema de tipo de empleados, se enfrenta la rigidez del sistema de contratación: el 66% de los empleados en la

muestra institucional, estuvieron contratados por ley de salarios, el 7% por contratos ordinarios, el 26% por jornales y el 1% por contratos extraordinarios.

Es posible introducir modalidades administrativas que mejoren la estructura del empleo público, para lo cual es importante aplicar las disposiciones de la Ley de Servicio Civil (simultáneamente a la actualización correspondiente), actualizar las Disposiciones de la Ley General de Presupuesto buscando su armonización con el mercado laboral privado, e innovar medidas que permitan reducir el empleo de apoyo a favor de un incremento de salarios a nivel técnico.

*** Distorsiones salariales y fuga de personal calificado**

El empleo público se caracteriza por tener una estructura salarial achatada. Se carecen de estímulos a la productividad y el desempeño, situación que dificulta la atracción y permanencia de personal calificado. En la encuesta realizada en 1993, se estableció que la relación entre el sueldo de un director de un ministerio y el de un ordenanza pasó de alrededor de 6 a 1 en 1978 a 3 a 1 en 1992.

Todos los sueldos públicos se deterioraron con la inflación, pero la caída fue más marcada en la categorías superiores donde en los últimos 15 años se observaron reducciones entre el 80 y el 90% en términos reales. El costo de esta realidad es la fuga de personal calificado del sector público precisamente cuando las exigencias de una economía moderna plantean la necesidad de contar con un sector público sofisticado y de alta capacidad ejecutiva.

Las diferencias salariales en la estructura de empleo público, estimula la permanencia del personal con menos calificación, que en general tienen cargos de administración o servicios, y que tienen salarios no competitivos con el sector privado.

13/ No incluye MIPLAN, Agricultura, Defensa y Relaciones Exteriores. En el MINEID no se incluye a los docentes y en el MSPAS solo incluye personal del nivel central.

En la encuesta realizada en 1993, que cubrió 45 instituciones del sector público centralizado y descentralizado, así como instituciones de financiamiento, se estableció que el 70% del personal tiene cargos de administración o de servicios y únicamente el 30% cargos directivos y técnicos. Esta situación es resultante de la política salarial y es contradictoria porque, según información de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 91/92, el sector público registra niveles educativos superiores a los del sector privado: una tercera parte de los empleados tienen educación superior, mientras que en el sector privado únicamente el 4% tiene este nivel de estudios, además éste sector concentra el 49% de los trabajadores con estudios superiores y el 10% del empleo.

* Dependencia de recursos externos

Las limitantes impuestas por un presupuesto reducido para el desarrollo social y las deficiencias en la estructura y distribución del gasto, que privilegia o se limita a gastos de funcionamiento, han sido compensadas por el fuerte apoyo de recursos externos comprometidos en el desarrollo social.

Prácticamente la inversión que se ha realizado en el sector educación y salud tiene como fuente, la cooperación internacional. La cooperación financiera externa prácticamente se ha convertido en la fuente complementaria permanente para mantener los servicios de salud y mejorar la calidad de los servicios de educación. En 1992 el presupuesto extraordinario de salud representó alrededor de 25% de los recursos presupuestarios nacionales.

El porcentaje de dependencia es dramático en el caso de adquisición de medicinas, rubro en el que el 70% del gasto es cubierto con fondos internacionales. En el caso de educación, la cooperación internacional cubre la inversión, materiales y suministros para mejorar la calidad educativa. El presupuesto extraordinario alcanzó el 17% del presupuesto ordinario y ha privilegiado principalmente al área rural.

Por su parte, también los programas coyunturales compensatorios, como es el de Reconstrucción Nacional y el Fondo de Inversión Social, dependen del financiamiento externo. También en el caso de innumerables organizaciones no gubernamentales la fuente de recursos para la ejecución de proyectos de desarrollo es la cooperación internacional. De esta manera, en el corto y mediano plazo, serán necesarios esfuerzos para asegurar la generación y disponibilidad de recursos nacionales para financiar los programas de desarrollo social, asegurando la continuidad de las acciones y la sostenibilidad de los proyectos.

Cualquier esfuerzo por incrementar recursos financieros para el desarrollo de capital humano tiene como condición el asegurar la racionalidad y la eficiencia en el gasto social. Además de los limitados fondos dedicados a educación y salud, hay un problema adicional y es precisamente la estructura de gastos de esos limitados recursos presupuestarios y el procedimiento administrativo para hacerlos efectivos.

La planificación está divorciada del proceso de presupuestación, de esta manera, las prioridades sectoriales muchas veces no pasan de ser declaraciones de buenas intenciones. Existen subsidios a grupos que no merecen prioridad, como el caso de la enseñanza superior. El elevado peso administrativo en el sector educación impide, directa e indirectamente, dar atención al problema salarial del docente cuyo poder adquisitivo actual representa la tercera parte de los que fue en 1990.

Es fundamental evaluar cuidadosamente la estructura de gastos por programa y asegurar que el gasto social responde a la prioridades de desarrollo. En caso contrario, el gobierno no estará en capacidad de utilizar el presupuesto como instrumento orientado a la creación de condiciones equitativas para el desarrollo.

El déficit, la limitación de recursos presupuestarios y la necesidad de hacer mayores esfuerzos por incrementar el gasto social en función del capital humano, hace imprescindible que las medidas administrativas/financieras busquen tres objetivos:

- * Reestructurar el presupuesto haciendo transferencias de recursos a los sectores sociales prioritarios e innovando las modalidades de gasto que aseguren subsidios directos.
- * Asegurar la disponibilidad de recursos humanos técnicamente calificados; disminuyendo el exceso de personal de apoyo y superando las distorsiones salariales del sector público.
- * Disminuir la dependencia de recursos externos, haciendo mayor esfuerzo por la recaudación, asignación y focalización de recursos domésticos para el desarrollo social.

4.2 Reestructura y eficiencia en la administración pública

Considerando lo anterior, es fácil concluir que para lograr un desarrollo equitativo y sostenible es fundamental transformar y modernizar la administración del sector social, superando el excesivo centralismo y dando prioridad a educación y salud.

Se hace necesario desconcentrar la asignación de recursos humanos, financieros y materiales, buscando coherencia con la densidad poblacional, espacios geográfico/territoriales, la capacidad de gestión de las entidades descentralizadas y la realidad socioeconómica. Para ello es imprescindible hacer efectiva la unificación del presupuesto ordinario y extraordinario, modernizar el proceso de presupuesto y gasto y definir sistemas de evaluación de resultados y logros.

Se considera oportuno proponer (temporalmente) como espacio territorial de planificación y evaluación, el departamento y armonizar la organización territorial del país tomando como referencia las 5 regiones definidas por el Ministerio de Planificación para que sea posible dar seguimiento periódico a indicadores sociales y económicos a través de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. En el mediano y largo plazo, se esperaría la existencia de una administración pública complementaria a la administración local (municipalidad).

La asignación desconcentrada de recursos, tomando como criterio información socioeconómica de cada uno de los departamentos, permitiría mayor equidad en la distribución de recursos y generación de oportunidades de desarrollo. Esto tiene como prerrequisito medidas orientadas a reformar el proceso de formulación y el contenido de la Ley General de Presupuesto lo cual requiere evaluar la pertinencia de cada programa y exige también modernizar los sistemas e instituciones de control fiscal.

4.3 Descentralización y modernización del Estado

La reestructuración y eficiencia de la administración pública es indispensable para fortalecer el proceso de descentralización y modernización del Estado. Esta debe concebirse como un continuum en el que a un extremo se tienen iniciativas de desconcentración administrativas y en el otro, la participación de instancias locales en la administración de recursos para el desarrollo social.

De esta manera, las modificaciones al sistema de gestión deben ser coherentes internamente y consistentes con el proceso general de modernización del Estado, con los procesos de fortalecimiento de la sociedad civil y con las políticas de transformación y generación de oportunidades de desarrollo.

En este proceso, el criterio de gradualidad y secuencia es importante para no imponer o suponer cambios que no están suficientemente preparados. La uniformidad de fórmulas institucionales debe superarse. La complejidad y variedad de situaciones y realidades hace necesario ensayar variedad de respuestas, no sólo por ensayo metodológico experimental sino precisamente por la diversidad de situaciones geográficas, sociales e institucionales que caracterizan el país.

La descentralización es el horizonte deseable (del cual la desconcentración efectiva es un paso fundamental) por razones de eficiencia administrativa y financiera, y por fundamentos de orden político, como la necesidad de difundir el poder y abrir cauce a la más amplia participación social.

El proceso de modernización del Estado implicaría procesos de simplificación administrativa, desconcentración a otros niveles y espacios territoriales, descentralización, municipalización y privatización entre otros. Así, el proceso de modernización tiene como espacios factibles para la transferencia de competencias, responsabilidades y recursos a los municipios, las organizaciones privadas, las organizaciones no gubernamentales, las asociaciones gremiales, las asociaciones comunales, de padres de familia, de desarrollo, etc.

Tienen como espacio posible, la sociedad civil organizada en diferentes modalidades, espacios e instancias para que asuma, bajo la premisa de mayor eficiencia y costo/efectividad, responsabilidades que, dentro de una visión de Estado paternalista, tradicional e históricamente fue absorbiendo la administración pública.

Se busca convertir al Estado de un ente ejecutor a un Estado subsidiario con capacidad y flexibilidad en el uso y administración de recursos en función de asegurar oportunidades equitativas de desarrollo.

El reconocimiento sobre la necesidad de la participación civil no excluye el rol del Estado por el contrario, supone el fortalecimiento de determinadas funciones como las de prospectiva estratégica, normativa y supervisora, de distribución de recursos y de evaluación de información para una asignación equitativa de recursos sobre criterios económicos sociales.

En el diseño y puesta en práctica de las modificaciones de la gestión pública, deben tenerse en cuenta los condicionantes culturales que pueden favorecer u obstaculizar la introducción de nuevos modelos, entre otros, está la cultura del centralismo la dependencia y la cultura burocrático/funcionaria.

4.4 Participación de instancias intermedias y privadas

Dentro de las instancias intermedias para propiciar oportunidades equitativas de desarrollo están los municipios con sus respectivos gobiernos. Si el proceso de modernización del Estado se orienta hacia la municipalización para ampliar la cobertura y

equidad de las oportunidades de desarrollo, no debería dudarse sobre la importancia de emprender esta reforma.

No obstante, éste proceso de descentralización municipal enfrenta factores que deben ser sujetos de reflexión para el diseño de estrategias de corto, mediano y largo plazo. Es importante considerar factores como los siguientes.

- * La pequeñez objetiva de muchos municipios: Según información del Censo, el 54% de los municipios ni siquiera cumplen con la condición legal de tener por lo menos 10 mil habitantes. Hay algunos tan pequeños que no alcanzan los mil habitantes (6) aún cuando se reconoce que esta característica, a veces, crea una fuerte identidad comunal que dificultaría la supresión del municipio. Las inconveniencias de la pequeñez de los municipios significaría la reagrupación e incorporación de micromunicipios para lograr unidades más viables. Esto requeriría consultas y consensos para viabilizarla.
- * El sistema de gobierno de los municipios requiere reformas para crear espacios de mayor participación democrática. La configuración actual del sistema de gobierno aún no asegura la necesaria neutralidad de los gobiernos.
- * Los ingresos municipales requieren fortalecerse modernizando el sistema tributario, reforzando la capacidad de programación y presupuestación de los municipios y asegurando la disponibilidad de información de calidad para la toma de decisiones.
- * Los mecanismos de participación comunal como los Cabildos Abiertos, requieren fortalecerse.

Además de los gobiernos municipales, existen otras instancias civiles que representan excelentes oportunidades para descentralizar la administración de programas de desarrollo social. Las organizaciones no gubernamentales son expresión de iniciativas privadas para el desarrollo local que surgen y se fortalecen por la existencia de espacios no satisfechos para el desarrollo de grupos y comunidades particulares.

El conflicto armado motivó el surgimiento de instituciones de asistencia humanitaria con patrones de trabajo paternalistas que al generar dependencia y conformismo, poco contribuyen a mejorar los niveles de bienestar. La consolidación de la paz y la reconstrucción nacional, obligan a reorientar sus estrategias y modalidades de gestión para estimular la iniciativa, la creatividad y el esfuerzo individual en función de hacer efectiva su misión social y económica y respetar la libertad individual.

Las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones empresariales son, como anteriormente se afirmó, espacios hacia los cuales la administración pública puede descentralizar responsabilidades y transferir recursos públicos. La capacidad civil organizada en el país debe potencializarse porque expresa la incipiente "privatización" en la gestión de programas de desarrollo. Para ello el sector público debe innovar modalidades administrativas que fortalezcan la cooperación y suscripción de convenios de trabajo que permitan transferir recursos públicos en función de resultados concretos que deben ser normados,

supervisados y evaluados por instituciones sectoriales.

Viabilizar la participación de instancias intermedias en la administración de recursos estatales (públicos) para el desarrollo social y económico es el reto futuro. Las modalidades y expresiones que asuma en cada caso, se justifican por la necesidad de optimizar los recursos limitados para el desarrollo de grupos vulnerables. En la medida que los recursos y la gestión se acerque a los grupos de interés, en esa medida se disminuyen costos indirectos y subsidios cruzados que justifican grandes erogaciones para gasto social sin resultado concretos.

Reducir los índices de pobreza y elevar consecuentemente los de bienestar, requiere modificar concepciones y patrones administrativos. Capacidad gerencial, acceso a información periódica y confiable, personal de alto nivel, fiscalización y control efectivo y preocupación por el costo efectividad, son atributos que deben caracterizar la gestión fiscalización y control efectivo para el desarrollo social.

COMENTARIOS DEL DR. TARSICIO CASTAÑEDA

Muchas gracias a los organizadores de este seminario, el CEDEM y el Instituto para el Desarrollo Económico que preside el Dr. Ardito Barletta y también para el AID que ha tomado mucho interés en el mismo.

Me ha sorprendido y realmente quiero felicitarlos, por la gran altura del debate que se ha llevado a cabo esta mañana. En ninguna parte que he estado he escuchado este tipo de debate tan civilizado; por lo pronto, no he oído palabras muy familiares en otros países como acusaciones de "neoliberalismo" o "cepalino-jurásico" que, para ciertas personas resulta ofensivo. Se está apreciando una jerga amplia en América Latina sobre este tipo de discusiones y son estos algunos de los términos que se oyen. Este de "cepalino-jurásico" realmente me causó risa.

No se qué tan lejos están las elecciones, así que esto puede esto reflejar que están muy lejos, o muy cerca, pero los debo felicitar porque realmente ha sido un debate o, por lo menos, las ponencias, han sido muy técnicas. Diría que incluyen las preocupaciones que en este momento se dan en la mayoría de los países de América Latina que, como El Salvador, están ante un pronto cambio de gobierno. El debate sobre la cuestión social es el que está agitando más la opinión en todas partes. Esto considero que es consecuencia de ciertos consensos en la parte económica. Uno de ellos es que en términos de política económica, un país está mucho mejor si está abierto a la competencia exterior, reduciendo aranceles y muchas otras distorsiones. De lo que hablo, hace 10 ó 20 años era una herejía en muchas partes y creo que en América Latina esto ha sido ya un consenso que está básicamente asentado en los diferentes países. Esto conduce a que la discusión sobre el área social sea cada vez más candente. Originalmente, en las discusiones sobre candidaturas presidenciales se debatía mucho la cuestión económica. Creo que este consenso está dando paso a un debate intenso en toda la dimensión de la cuestión social que, como conocemos, ha estado -en parte- quieto por la crisis económica que hubo.

También considero que ha habido como cierta conciencia de que las finanzas están estrechas y, en parte, porque ahora con el crecimiento económico que ahora experimentan algunos países ya se les está pidiendo que empiecen a redistribuir esos frutos del crecimiento económico. Así que por eso el debate en términos sociales en muchas partes ha estado muy agitado, muy candente y se encuentra presente en varias campañas de los candidatos. Se puede decir que ha habido campañas que se han perdido por el debate en lo social; no tanto en lo económico. Tal vez ése fuera el caso de Chile hace unos 4 ó 5 años donde el debate sobre la cuestión social fue lo que más llamó la atención al público.

Si el debate se lleva un poco en las líneas en que lo hemos visto acá, es muy saludable y muy bueno; haciéndose inútil y estéril la discusión sobre si el indicador de pobreza subió en 0.5 ó 0.8. Todas estas cifras que usualmente se toman en períodos de campaña política. Primero, estas cifras son muy difíciles de creer en cualquier parte del mundo y, especialmente en América Latina, donde los reportes que tenemos sobre ingresos y gastos son deficientes. Con esas cifras uno puede mostrar básicamente cualquier cosa. Lo malo de esta discusión es que le quita tiempo al debate para pensar en propuestas concretas que son las importantes. El debate, tal vez como ustedes lo han llevado, debería ir enfatizando ya propuestas concretas. Es un debate muy útil y fructífero.

En general, hay consenso entre todos y también refleja consenso en América Latina el que básicamente existen tres pilares para resolver o atacar la pobreza en un país. Ellos son: Primero, el crecimiento económico y eso no es ningún misterio. Se ha demostrado a través de la historia que si no hay crecimiento económico es muy difícil redistribuir riqueza.

Segundo, la inversión en capital humano: educación, entrenamiento para trabajadores desplazados, etc. El tercer aspecto que de igual manera se necesita es hacer una redistribución de algunos bienes, tales como vivienda e infraestructura social para grupos

pobres, que con sus propios medios no pueden conseguirlos debido a su alto costo y a las características de esos bienes que requieren de la presencia del Estado para invertir en ellos. Así que con esos tres pilares fundamentales surge la pregunta de qué podemos hacer? Creo que las principales propuestas están de acuerdo en esos objetivos por lograr. Ahora, la pregunta del millón, la más compleja, es cómo lograrlo. Esta misma pregunta es la que seguramente muchos de ustedes se harán como ministros, viceministros o altos empleados del sector público del nuevo gobierno. Considero que es importante mirar un poco la experiencia latinoamericana puesto que ya habido experiencias en estos campos.

Una de las prioridades de los economistas y, en general, de la opinión pública y de los pensadores ha sido el cómo en la política económica, y de hecho llevamos 30 años de debate con respecto a cómo hacer crecer una economía, cómo aumentar el empleo, etc. Sin embargo, en los sectores sociales esta pregunta del cómo no se ha planteado y en parte esto refleja un estereotipo. Este es el de que al Estado es a quien le corresponde velar por la educación, la salud, la vivienda, y, en general, el interés social. Cómo lo hace el Estado no ha sido cuestión importante. Lo usual es pensar que lo único que se necesita es más presupuesto. Creo que esta visión está errada y es lo que quiero mostrar en mi presentación.

Pienso que está errada esta concepción porque en muchos casos, así al gobierno le den recursos, no los puede gastar. Mientras que los recursos fiscales y de créditos que se gastan más fácil son los que van a carreteras o represas, todas estas obras de infraestructura (no gastan porque hay un canal establecido de gasto, hay grandes compañías que licitan), en el sector social es casi imposible gastar presupuesto que no sea de salarios. Es muy difícil gastar en otros rubros por los trámites burocráticos que hay que seguir. Siempre hago alusión al caso de Chile donde había un programa de alimentación escolar muy rudimentario que era hecho por madres comunitarias: llegaba la comida a la escuela, cada maestro participaba en su preparación. La logística del transporte era complicadísima. Si el presupuesto del programa se aumentaba en 10 ó 20 millones de

dólares para acrecentar la cobertura, era muy difícil gastar el dinero de ese programa. Mediante una reforma cambiaron a un sistema de contratación con firmas privadas, donde a cada escuela o grupos de escuelas se les contrata la alimentación con una empresa determinada que elabora los menú y tiene responsabilidad de llevarlos a la escuela. Si ustedes aumentan en 10 millones el presupuesto no es sino licitar más raciones y abrir el campo para otras escuelas. Ahí sí se puede gastar. En las circunstancias actuales de la mayoría de los gobiernos de América Latina, es casi imposible ejecutar un presupuesto que no sea de salarios en el sector social.

Para muchos que están familiarizados con los fondos de inversión social, estos son una creación para tratar de agilizar y darle la vuelta a todos esos procesos burocráticos de compras y contrataciones, precisamente para intentar ejecutar el gasto social. Todos los fondos, incluidos los de El Salvador, Guatemala, Honduras, y otros, tienen una característica común: una ley especial que los exime de muchos de los procedimientos que hay que hacer para ejecutar gasto social. Entonces mi proposición principal es que, a menos que se hagan reformas estructurales en el sector público, a menos que se reformen muchas de estas cosas, es casi impracticable ejecutar una gran cantidad de gastos que, tanto privados como públicos serían necesarios para aumentar cobertura, para mejorar la calidad, etc. El caso de El Salvador es un caso claro en donde hace unos dos o tres años hicimos un estudio donde encontramos que una persona del servicios de salud que va a visitar un enfermo a un puesto de salud en el campo y que necesita movilización y viáticos, se demora entre tres y seis meses (se demoraba, no sé si ahora siga así) en recuperar su dinero. No hay pues ningún incentivo para visitar los pacientes pobres.

Todo esto lleva a que los sectores sociales que no se han reformado casi en ningún país, son los que necesitan un cambio urgente porque si no es muy difícil aumentar la eficiencia del gasto.

A lo que quiero pasar ahora es a mostrar algunos ejemplos tanto en educación, en salud, en pensiones, donde, en América Latina, se han emprendido grandes reformas tratando de mejorar la prestación

de los servicios. Lo que se ha visto es una transformación del rol del Estado.

La discusión se ha centrado en cómo el Estado debe hacer presencia, en que cosas específicas debe estar y cómo se relaciona con los otros componentes del sistema. Colombia, a partir de la Constitución del 91, básicamente sacramentó la descentralización funcional y administrativa en forma gigantesca y muy rápida. Un par de artículos de la Constitución traspasaron muchas funciones que tenía el gobierno central a los departamentos y municipios. La reestructuración del Estado consiste en que a nivel central los ministerios quedan con roles muy específicos para hacer la política, hacer las normas y procedimientos, el control, la evaluación del programa y de las metas del Plan de Desarrollo y proveer el financiamiento de los servicios.

¿Quién opera los servicios? Este es un punto importante puesto que la operación queda en manos de otros niveles de gobierno que están más cerca de los beneficiarios o de las comunidades. Mientras el usuario esté muy lejos del nivel central es casi imposible tener esa necesaria comunicación y ese necesario "feed back" entre el usuario y el proveedor, así que con eso, lo que se ha hecho y que ya se hiciera en Chile en forma más generalizada, es darle al nivel central ciertos roles que le competen (los que mencione anteriormente) más el financiamiento pero la operación está en manos de entidades territoriales o niveles locales, incluyendo las ONG y el sector privado.

Aquí hay un punto importante y es que, por ejemplo, en la educación la descentralización siempre es un problema porque todos los esfuerzos se ven frenados por los trabajadores y profesores del sector educación que ven amenazada su organización y estructura con una descentralización. En Colombia había un esfuerzo inicial para llegar a los Municipios pero después, por muchas presiones, se llegó a sólo los Departamentos.

Pero, ¿cuál es la descentralización ideal? Yo diría que es aquella que va no tanto al municipio o al departamento "per se", si no la que abre la posibilidad de escogencia a las personas. Siempre digo que la diferencia entre ricos y pobres no es que los pobres

vengan de Marte y que no les guste las cosas que le gustan a los ricos, si no que no tienen la capacidad de elegir, y, precisamente porque no hay poder económico, ellos no tienen esa posibilidad.

Nosotros mandamos a los niños a la escuela que queremos, y si no funciona o no es buena, tratamos de cambiarlos o de ver cómo se mejora esa educación. Las personas pobres están obligadas a mandarlos al lugar que tienen porque no encuentran otra posibilidad; entonces, por ejemplo, en el caso chileno lo que se estableció fue un pago por niño atendido. Allí el Nivel Central paga a los municipios o al sector privado por cada niño que se educa gratuitamente en cualquier parte del país. Este es el proceso de descentralización más generalizado que uno pueda imaginar.

Esta misma idea también estaba por implementarse en Inglaterra. No se pudo hacer. También en California hubo un intento fallido. En Estados Unidos ha habido siempre intentos de poner el programa CHOICE que permite la libre elección de Colegios para los más pobres.

En resumen, todos estos intentos de descentralización, como los que mencioné, tratan de aumentar la escogencia de la gente en cuanto al proveedor que les da ese servicio de educación.

¿Cuál es el punto importante? Para estos esfuerzos de descentralización hay que tener en cuenta cuáles son los grupos de presión que vienen. El punto es que mientras no se hagan grandes esfuerzos en este proceso es muy difícil conseguir mejoras importantes. Típicamente lo que resulta cuando no hay reformas es un sistema segmentado como el que ocurre en cualquier país latinoamericano nuestro: escuelas privadas para los que tienen recursos, que son más o menos buenas, y escuelas públicas, de pésima calidad, para los que no tienen. Con ese esquema es casi imposible atacar la pobreza en forma sostenida en el largo plazo.

Usted va a una escuela pública en cualquiera de nuestros países y encuentra que esos niños no tienen hábito de trabajo, no saben leer ni escribir, así estén en grados altos de la escuela. Es un capital humano muy pobre porque la calidad de la educación es muy

mala, y eso está relacionado con el sistema de financiamiento, y el sistema de incentivos. En últimas, la descentralización no es un fin en sí mismo sino un medio y yo creo que un medio muy apropiado para llegar a mejorar la calidad del servicio.

En el caso de salud, también he escuchado aquí con mucho interés algunas propuestas y una de las que me ha llamado más la atención es la propuesta de implantar un Sistema Nacional de Salud. Ustedes saben que en Estados Unidos existe un gran debate sobre la reforma al sistema de salud. En Colombia acaba de pasar una reforma que es una revolución completa en el sistema de salud. En todos los países la reforma al sistema de salud, es una de las "papas calientes". Realmente es un tema muy complejo. No hay una solución fácil.

En algunos organismos internacionales, una de las tradiciones ha sido proponer un Sistema Nacional de Salud, queriendo decir con ello, que todos los hospitales se conviertan en públicos o en un ente único, que como en Costa Rica donde existe la Caja del Seguro, presten atención a todos los usuarios del país.

Un sistema como éste, quizá no es bueno y una de las razones es que cuando hay un sólo prestador, va a haber inevitablemente una cola y eso ocurre en Costa Rica. Ustedes no sé si han visto o leído en la prensa pero las colas para cierto tipo de cirugía que no son necesarias inmediatamente, en Costa Rica son muy largas. En realidad la cola no estaría mal, siempre y cuando uno este al principio de la misma; el problema es que está compuesta de pobres, casi inevitablemente, porque en nuestro sistema usualmente el que tiene más ingresos, de la clase media para arriba, cuenta con conexiones y tiene amigos en todas partes. Entonces a través de ellos se consigue el acceso a los servicios y eso pasa en todas partes.

El caso de Costa Rica es claro: todo el mundo recibe atención por igual pero solamente cuando está dentro del pabellón. Allí, desde el Presidente para abajo, como no hay sino hospitales públicos, la atención es buena pero el problema es llegar a ese pabellón. Constituye un problema grave de acceso que afecta principalmente a las personas más pobres. Así que

estar pensando en unificar todos los hospitales en un sólo lugar bajo una dirección, por ejemplo, como la Caja o como un Sistema Nacional de Salud, o un Ministerio, no es una buena idea.

Hay formas de hacer un Sistema Nacional de Salud, y es lo que está haciendo Colombia, que es diseñando un Sistema Nacional de Seguro de Salud. Esto es diferente. En ese esquema, ojalá que podamos implementarlo, todas las familias tendrían acceso a pagar una prima de salud y a inscribirse en cualquier Empresa de Medicina Prepagada. Esta es una idea revolucionaria pues no creo que en América Latina haya un esquema como este. Tiene algunos rasgos parecidos a los propuestos en la reforma de los Estados Unidos, pero la propuesta de Colombia es más orientada hacia el sector privado. La propuesta de Norteamérica es hacia que los diferentes estados sean los aseguradores de las personas residentes en el mismo. En Colombia uno puede afiliarse a cualquier empresa privada. Pero, ¿qué pasa con los pobres? aquellos que no tienen recursos para pagar esa prima? A través de un proceso de examen de su situación económica se le calcula cuál es el subsidio que necesita, y esa persona recibe un recurso de un Fondo de Solidaridad y Garantía que se ha creado para este efecto.

Esas son algunas de las ideas que están surgiendo en este momento. En Chile también hay un proceso de reforma a partir de la municipalización que se hizo en 1980. Entiendo que ha comenzado un proceso de reforma que va más allá de este Sistema. Creo que hacia esas alternativas hay que mirar, que ya implican un desarrollo más allá de la simple transmisión de ciertas funciones. Por ejemplo, en Colombia la Ley 10 de 1990, mandaba la atención primaria de salud a los municipios y los hospitales a los departamentos. En la nueva Ley todos los hospitales públicos se convierten en empresas sociales del Estado con personería propia, administración propia, Junta Directiva, etc., y ellos venden servicios con unas tarifas establecidas a todas estas empresas prestadoras de servicios de salud privada.

Uno de los problemas principales actualmente es que muchas de las empresas del Estado están atadas de pies y manos por la ley de compra y contrataciones, por la escala única de sueldos, y no pueden nunca

competir con un sector privado que tiene más flexibilidad. Lo que se ha hecho es crear una nueva figura jurídica para darle a estas empresas la posibilidad de que se formen mucho más parecidas al sector privado. Creo que el mensaje de la reforma del Estado es que se las instituciones del Estado se están pareciendo cada vez más al sector privado. Incluso acaba de haber una ley de compras y contrataciones, Ley que facilita mucho más la contratación por las entidades públicas.

Las pensiones es un tema que el Doctor Ricardo Córdova de FUNDAUNGO tocó y es muy importante en América Latina. Su importancia radica en parte porque hay un problema de inequidad en casi todos los sistemas actualmente. Esto porque mientras unos tienen accesos favorables a la jubilación, otros tienen que esperar mucho tiempo. Esto conlleva un problema de baja cobertura y altísimos costos. Toda esta problemática está presente en nuestros países. Recientemente ha habido varios modelos a partir del modelo chileno, donde los fondos de pensiones son de los trabajadores y éstos los ponen en una Administradora de Fondos de Pensiones, dando rendimientos financieros que se van acumulando hasta que la persona cumple la edad de jubilación. Recientemente en Colombia después de dos años de discusión en el Congreso acabó de pasar la Ley de Seguridad Social que básicamente consiste en un sistema mixto que incluye el sistema de pensiones privado y el antiguo sistema de reparto.

En Colombia, el afiliado no puede estar en los dos al mismo tiempo, sino que tiene que escoger uno de los dos. Hay algunas ventajas para el que se afilie al sistema público. Esto surgió de las discusiones en el Congreso donde actuaron en gran medida los sindicatos del Sector de Seguridad Social.

Sigo pensando que si se puede se debe introducir el sistema de pensiones privado de capitalización individual. Si eso no es posible, un Sistema Mixto como el propuesto en Colombia puede ser una solución. Un Sistema de Pensión Complementaria privado dejando el antiguo sistema intacto no es una buena solución.

En vivienda, uno de los cambios importantes que creo ha comenzado aquí en El Salvador, es pasar de la

modalidad del subsidio a la tasa de interés a materiales para vivienda, a un subsidio directo al beneficiario. Es decir, la persona que necesita de acuerdo a una clasificación socio-económica un subsidio de vivienda se le da y puede contratar y comprar con una empresa en el sector privado. Este es un sistema que ha estado funcionando en Costa Rica ya por unos seis o siete años y todas las evaluaciones son buenas. Es una forma mucho más eficiente y rápida de solucionar el problema de la vivienda.

Escuché que hay una discusión entre si se debe focalizar o universalizar el gasto social. En algunos países se dice incluso que la focalización ha sido un invento del neoliberalismo para consolar a los que han perdido ingresos. Este tema se ha politizado e ideologizado. Si bien es cierto que la focalización vino por el lado de las restricciones presupuestarias que se aplicó en América Latina en los 80s, esta tiene una justificación muy importante que surge de los estudios que se han hecho en América Latina. Todos los estudios, casi sin excepción, para casi todos los países han demostrado que el gasto social no va a la gente más pobre, es decir, el treinta por ciento más pobre de la población. Por ejemplo, en Colombia este grupo recibe solamente el veinte por ciento en subsidios en agua potable y alcantarillado. La mayoría de la plata se va a las grandes ciudades, a hacer monstruosos sistemas de agua potable subsidiado. Las periferias de las ciudades no la reciben ya que no están conectadas. En pensiones los subsidios son cuantiosos. Usualmente el gobierno tiene que cubrir el déficit de los institutos de seguridad social para financiar las pensiones de los afiliados y, como decía quien me precedió en esta intervención, los afiliados no son la gente más pobre sino los trabajadores que pueden ser de la clase media hacia arriba. Los desempleados, las señoras pobres vulnerables, no tienen este subsidio.

Hablando de la educación, en el caso de la universidad nos preguntamos, ¿quién es el beneficiario de ese gasto? Las personas que llegan a las universidades no son los más pobres. No estoy diciendo que las universidades se deben acabar. Lo que estoy diciendo es que la financiación de las mismas debe hacerse en proporción a quien pueda

pagar. No tiene porqué ser gratuita para quien pueda pagarla.

Estudio tras estudio, país tras país, han encontrado que el gasto social no llega necesariamente a la gente más pobre. El énfasis en la focalización, tiene dos puntos importantes. Uno que focaliza, valga la redundancia, la atención en grupos determinados de la población y hace que se concentre la atención en esos grupos y se diseñen programas para ellos. El otro es que a través del tema de la focalización se mejora el diseño de programas. El problema de la focalización es también un problema de diseño de programas. Por ejemplo, si ustedes financian una vivienda de interés social y esta es muy costosa, ningún pobre va a recibir esa vivienda porque el proceso nos lleva a que dicha gente quede excluida de la cola o siempre van a quedar al final de la misma.

En Colombia estamos diseñando un sistema muy moderno y computarizado, por medio del cual se seleccionan beneficiarios en forma muy transparente y objetiva. Con el uso de un software muy amigable, que se trasplanta a todos los municipios del país, estos pueden seleccionar beneficiarios muy fácilmente.

El resumen en dos palabras: Primero, se necesitan grandes reformas en el sector social si queremos tener mayor impacto en política social y si queremos convencer a los Ministros de Hacienda de que nos den más recursos. De otra forma va a ser imposible porque no la vamos a poder gastar. Segundo, es muy importante concentrar el gasto en los grupos más pobres y vulnerables para combatir la extrema pobreza rápidamente en el país.

CAPITULO V. ESTABILIZACION MACROECONOMICA Y APERTURA COMERCIAL.

ESTABILIZACION MACROECONOMICA Y APERTURA COMERCIAL Alex Segovia - CENITEC

Las Bases Frágiles del Actual Programa Económico.

Como hemos reconocido públicamente, en opinión de CENITEC el programa económico que se viene aplicando desde 1989, representa el intento más importante para enfrentar y superar uno de los desafíos más grandes del país, como es **la necesidad de construir los pilares sobre los cuales se sustentará el crecimiento de la economía durante las próximas décadas.**

También hemos reconocido públicamente que el actual gobierno dejará una herencia positiva en ciertas áreas: a) generación de un clima de confianza en el sector privado; b) mecanismos eficientes de captación del subsidio externo; c) relativa estabilidad macroeconómica; d) avances importantes en algunas áreas de política: reforma fiscal, reforma financiera, reforma comercial; e) avances en el proceso de integración centroamericana.

Pese a lo anterior, creemos que el objetivo básico de sentar las bases para un crecimiento sostenido no se ha logrado. Actualmente existe un interesante debate

en el país sobre este punto. Desde la perspectiva gubernamental el actual programa ha logrado su objetivo de sentar las bases de un crecimiento sostenido; como evidencia se resaltan las altas tasas de crecimiento de los últimos años, la relativa estabilidad financiera y cambiaria y la reactivación de la inversión. El optimismo es tal de que se está hablando de que a partir de 1994 el país entrará en la fase de crecimiento con prosperidad y de alcanzar durante los próximos años tasas de crecimiento del 6% y más.

Nosotros por el contrario, hemos sostenido desde hace bastante tiempo, de que si bien con el actual programa se han logrado resultados importantes, el objetivo básico de crear los nuevos pilares sobre los cuales se sustentará el crecimiento futuro no se ha logrado. Los argumentos que hemos dado son los siguientes:

- a) El objetivo básico de crear un nuevo eje de acumulación a partir de la creación de un sector exportador fuerte y dinámico no se ha logrado. Esto significa que se ha fallado en el intento de

crear el sector que en futuro tiene que generar las divisas que el país requiere para lograr tasas de crecimiento alto y consolidar la estabilidad macroeconómica, y que hoy son proporcionadas por las remesas, la ayuda internacional y el narcotráfico. 14/

- b) El objetivo de superar la crisis fiscal tampoco se ha logrado. Si bien se ha realizado una importante reforma fiscal, esta ha sido insuficiente para elevar los ingresos tributarios a los niveles que el país requerirá en el futuro. De hecho, luego de casi cinco años de reforma, el Estado se queda con menos recursos en proporción al PIB que durante la década de los ochenta y los setenta. Este punto nos parece importante ya que durante los últimos dos años, la inversión pública se ha convertido en una de las principales fuentes de crecimiento; el problema es que entre el 80 y el 90% de tal inversión proviene de recursos externos, los cuales sin duda disminuirán en el futuro.
- c) Un tercer aspecto en el cual el programa económico ha tenido poco éxito es el referente a su intento de incrementar los niveles de inversión privada productiva. Si bien durante los últimos años esta variable ha experimentado algún crecimiento, aún está por debajo de los niveles históricos y ciertamente muy por debajo de los niveles requeridos para mantener un crecimiento alto y sostenido. Además, de que la inversión no ha respondido como se esperaba, ésta se ha concentrado en actividades rentistas y especulativas. Este comportamiento de la inversión es preocupante ya que el éxito final de todo programa económico depende de la reacción de esta variable. Si esta no responde, tarde o temprano el programa económico fracasará.
- d) Finalmente, hemos argumentado que la principal característica de la estabilidad financiera y cambiaria es su fragilidad, ya que por una parte está sustentada sobre la disponibilidad de divisas provenientes del subsidio externo, y por otra depende de la

utilización del tipo de cambio como "ancla", lo cual si bien es conveniente en el corto plazo, es contraproducente en el mediano plazo debido a los efectos negativos sobre el sector exportador.

Debido a lo anterior, en CENITEC hemos señalado que los principales retos en el área económico-social para el próximo gobierno son los siguientes: a) sentar bases sólidas para lograr un crecimiento sostenido con equidad; b) generar un nuevo sector exportador que proporcione las divisas para sostener el crecimiento y la estabilidad macroeconómica; c) superar la crisis fiscal para obtener recursos para sostener el proceso de inversión pública y financiar la estrategia social; d) fomentar el ahorro y la inversión productiva; y e) reformar, modernizar y fortalecer el Estado.

Tomando en cuenta lo anterior, creemos que es tiempo de hacer un alto en el camino para reflexionar sobre todo lo que ha pasado durante los últimos años, sacar las lecciones sobre lo bueno y lo malo que ha ocurrido, y a partir de ahí redefinir la estrategia económica. Esto es lo que nosotros hemos intentado hacer con la elaboración de nuestra propuesta de un programa económico-social de consenso.

Las Áreas Débiles del Programa que es Necesario Reforzar

En opinión de CENITEC, existe una serie de áreas en las cuales es necesario actuar en el corto plazo, con el propósito de enfrentar con éxito los desafíos antes mencionados. Las principales áreas son:

- a) La ausencia de políticas sectoriales. Una de las grandes debilidades del actual programa económico es la ausencia de políticas sectoriales (de oferta) que contribuyan a remover obstáculos estructurales de la economía y que coadyuven a la efectividad de las políticas macroeconómicas. Creemos que la ausencia de estas políticas sectoriales es injustificable si se considera que debido a la existencia del subsidio externo es posible

14/ En lugar de haber creado un nuevo sector exportador, el actual programa ha generado un fuerte y concentrado sector financiero, el cual ciertamente no era el objetivo formal original.

diseñar un programa que incluya políticas tanto de demanda como de oferta. En este sentido proponemos la definición y aplicación por consenso de una Política Integral de Industrialización, de una Política de Reconversión Productiva, de una Política de Modernización y Transformación de la Agricultura, de una Política Integral de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa; y de una profunda reforma educativa. 15/

- b) La Debilidad de la Política de Fomento de Exportaciones. Como hemos señalado en repetidas ocasiones, otra de las grandes debilidades del actual programa económico es la debilidad de la política de fomento de exportaciones, lo cual es extraño si se toma en consideración el hecho de que el objetivo formal de la estrategia diseñada es precisamente crear un sector exportador diversificado y eficiente. Además de haberse manejado de manera inconsecuente la política cambiaría, no ha existido una política integral para el sector.

En este sentido, creemos que es urgente superar esta situación mediante la definición y aplicación de una política integral de fomento de exportaciones que incluya al menos los siguientes elementos: a) el fortalecimiento del organismo encargado de coordinar el diseño y la ejecución de la política de exportaciones; b) el establecimiento de un marco legal e institucional que facilite y potencie el esfuerzo exportador; c) el establecimiento de un marco de incentivos económicos, incluido el establecimiento de un tipo de cambio estable y lo más realista posible, 16/ así como recursos financieros adecuados; d) la aplicación de un programa de mejoramiento de la infraestructura física e institucional de apoyo al sector exportador; e) el establecimiento de programas especiales destinados a elevar la calidad de los recursos humanos del sector; f) la creación de

una red internacional de promoción de la oferta exportable del país; g) la creación de una red eficiente de información sobre precios y mercados de nuestros productos de exportación; y h) el establecimiento de un programa integral de reconversión productiva.

- c) La ausencia de políticas de acompañamiento en áreas claves de política. Otra debilidad del actual programa es la ausencia de políticas de acompañamiento en áreas claves de política, como es el caso de la reforma comercial, donde la reducción de aranceles no ha sido acompañada de un manejo consistente de la cambiaria ni de la aplicación de un programa integral de reconversión productiva. Creemos que esta situación hay que superarla si es que queremos aprovechar los beneficios potenciales que supone la liberalización económica.
- d) La ausencia de un marco de incentivos adecuados para el fomento de la inversión productiva. En nuestra opinión, es preciso modificar el marco de incentivos macroeconómicos con el propósito de incentivar y promover la inversión privada tanto nacional como extranjera. Para ello se requiere manejar consistentemente las principales políticas macroeconómicas, como es el caso de la política cambiaría, la política de tasas de interés, la política crediticia y la política fiscal. Además, se requiere definir con claridad un marco institucional y jurídico adecuado que le dé confianza a los inversionistas.
- e) El irrespeto al principio de la gradualidad en la aplicación de algunas políticas. En nuestra opinión, el irrespeto a este principio ha provocado por una parte costos sociales y económicos innecesarios, como es el caso de la reforma arancelaria que ha afectado a muchos empresarios debido a la rapidez con que se aplicó; por otra parte, ha coadyuvado a

15/ Para mayores detalles sobre estas políticas, ver nuestra Propuesta de un Programa Económico-Social de consenso ya citada.

16/ Somos de la opinión de que dadas las condiciones específicas de El Salvador (abundancia de divisas e inflación moderada), lo más apropiado es continuar con el sistema cambiario vigente, es decir, con un tipo de cambio flexible con intervención activa del Banco Central. De lo que se trata es de manejarlo consistentemente con la meta de promover exportaciones, y no usarlo exclusivamente como ancla para controlar la inflación, como ha sucedido hasta hoy.

incrementar la confrontación y la polarización social, como es el caso de la privatización que se ha realizado sin establecer previamente un marco regulatorio eficiente. En este sentido es necesario que en el futuro se actúe con mucha prudencia y responsabilidad, teniendo como

criterio principal de acción los intereses del país y no argumentos ideológicos.

Creemos que si se actúa en las áreas antes señaladas, estaremos mejor preparados para iniciar un verdadero proceso de crecimiento económico sostenido con estabilidad y prosperidad.

LA POLITICA MesoECONOMICA COMO NUEVO ESPACIO PARA ENFRENTAR LOS RETOS DE LA ESTABILIZACION

Dr. Roberto Rubio Fabián - FUNDE

I. **Buscar consenso en torno a los principios fundamentales**

Esta ponencia pretende ubicarse, en línea con el objetivo de este seminario, en la búsqueda de una plataforma de política económica y social de consenso.

Con objeto de orientar nuestras intervenciones en este seminario, los organizadores nos entregaron un documento base. Esta parte de cuatro principios fundamentales que "se consideran de consenso" en América Latina, y a partir de ellos se formulan las preguntas que, en materia de política económica, deberían ser contestadas en este evento.

Ahora bien, se nos pide opinión alrededor de lineamientos y medidas de política económica que deben impulsarse, pero no sobre los principios que las sustentan. Es decir que se parte del presupuesto que sobre ellos existe consenso, y por lo tanto no ameritan su discusión en este seminario.

Desde nuestro punto de vista, todavía no hay consenso en torno a dichos principios. Por ejemplo, tres de estos sostienen lo siguiente:

- a. "La estabilidad macroeconómica es una condición necesaria para el crecimiento económico"
- b. "Un crecimiento rápido sólo se podrá sostener a través del tiempo mediante la apertura de la economía al comercio internacional"; y
- c. El crecimiento económico no garantiza necesariamente la reducción de la pobreza, y por lo tanto, es necesario diseñar programas que focalicen el gasto público en los más pobres".

En cuanto al primer principio, podremos estar en cierto acuerdo si la estabilidad se refiere a la problemática monetaria (proceso inflacionario). Pero,

por ejemplo, si se trata de la estabilidad en términos fiscales, la "condición de necesidad" no es tan clara: en determinadas circunstancias el déficit fiscal puede contribuir al crecimiento económico. ¿Acaso la economía norteamericana en la década de los 80 no basó parte de su crecimiento económico, más que en incrementos de productividad, en la enorme ampliación de su déficit fiscal?

El segundo principio presupone que toda apertura comercial, no importa de que tipo, genera crecimiento rápido duradero. Esto también es cuestionable, ya que la apertura comercial indiscriminada y acelerada puede afectar negativamente la economía de los países que la practican.

En el tercer principio, podrá haber consenso respecto al diagnóstico pero no en la parcialidad de su conclusión. En efecto, estamos en total acuerdo de que el crecimiento no garantiza la reducción de la pobreza; sin embargo, el principio se desfigura cuando se limitan las medidas de reducción de la pobreza a los programas de focalización del gasto público, dejando así de lado las medidas de desconcentración del poder y la riqueza.

Por tanto, dado que las dudas y el debate todavía están presentes a nivel de los principios, hemos creído conveniente, antes de expresar nuestra opinión respecto a las medidas de política económica, exponer nuestro marco de referencia en torno a los principios que inspiran nuestras recomendaciones en materia de política económica.

II. **Los principios fundamentales de la FUNDE en materia de política económica: La construcción de la política mesoeconómica**

Una estrategia de desarrollo que busca ante todo el bienestar y/o la mejora de calidad de vida de las presentes generaciones, al tiempo que es solidaria con las futuras, debe ir más allá de los actuales contenidos y marcos de referencia que presentan las políticas macro o micro económicas predominantes.

Trascender dichos contenidos y marcos significa embarcarse en la construcción de lo que podríamos denominar la "POLITICA MESOECONOMICA".

¿Qué significa tal política? En términos muy simples significa "bajar" lo macro y "subir" lo micro. Por tanto, ¿qué entendemos por bajar lo macro y subir lo micro?. La respuesta a esta interrogante nos proporcionará los nuevos contenidos y marcos de referencia que deben tener las políticas económicas.

A. "Bajar" lo Macroeconómico

Bajar lo macroeconómico está asociado a palabras claves como "desfetichar", "integralizar", "complejizar", "sensibilizar", "encarnar". He aquí algunos planteamientos que apuntan a la construcción de la política mesoeconómica:

1. **La política macroeconómica** predominante suele hacer de las cifras y/o estadísticas un fetiche. Los incrementos del PIB, las tasas de desempleo o inflación, los porcentajes de pobreza, los déficit o superávits internos o externos, etc. han llegado a tener "vida propia" y han logrado sustituir la realidad a la que simplemente representan. El desarrollo se ha llegado a convertir en el desarrollo de las series estadísticas, mientras el bienestar de los pueblos se logra confundir con el bienestar de las variables macroeconómicas. Esto explica un fenómeno de fines de siglo que marca a la mayoría de las naciones: el cada vez mayor divorcio que existe entre el crecimiento y el bienestar; lo que a su vez contribuye a explicar una de las grandes paradojas contemporáneas: hay economías que crecen al tiempo que el bienestar de la mayoría decrece, y hay economías que decrecen al tiempo que el bienestar de las minorías crecen.

Lo anterior debe servirnos para aprender, de una vez por todas, la gran lección histórica que nos dejó la experiencia de desarrollo de El Salvador entre principios de los años 50 y finales

de los 70. En este período el crecimiento del PIB giraba casi siempre cercano al 5%, había crecimientos de PIB sectoriales que se aproximaban a los dos dígitos, la estabilidad cambiaria era casi perfecta (2.5 colones por dólar), los déficits comercial o fiscal eran la excepción y no la norma, no existieron grandes problemas de divisas, etc. En fin, un cuadro o entorno macroeconómico cuasi-perfecto... el paraíso terrenal quizá, dirían los funcionarios del FMI. Ahora bien, aunque en ese entonces la realidad era muy diferente, creemos que es válido preguntarse ¿en qué concluyó tanta maravilla estadística? ¿adónde fue a parar tanta estabilidad y equilibrio macroeconómico del modelo agroexportador? La respuesta no es simple; sin embargo, una de sus más claras desembocaduras fue la guerra interna de los 80, es decir uno de los tiempos históricos más inestables y desequilibrados que ha tenido El Salvador.

2. **La política mesoeconómica** no le otorga "vida propia" a las magnitudes macroeconómica. Al contrario, busca "desfetichar" las cifras y/o estadísticas. Debe quedar claro que esto no quiere decir, de ninguna manera, que no se reconozca el rol de las estadísticas, de las cifras o de la estabilidad macroeconómica. Simplemente se trata de hacer conciencia de sus limitaciones y relatividad como expresión de la compleja problemática del desarrollo y/o de la realidad económica.
3. Tomando en cuenta lo anterior, construir el espacio mesoeconómico implica:
 - * Reconocer el carácter engañoso y limitado de los indicadores macroeconómicos actuales. 17/.
 - * Asegurar mecanismos y técnicas que refuercen la confiabilidad de las cifras macroeconómicas. 18/.

17/ Sobre el tema se recomienda leer el artículo de Schatan, Jacobo, "La naturaleza engañosa de los indicadores socioeconómicos", en Desarrollo, Revista de la Sociedad Internacional para el Desarrollo, No. 20, Roma, 1991.

18/ Habría que someter a revisión y debate las metodologías de cálculo de las variables macroeconómicas, en especial las que se llevan a cabo en el Banco Central de Reserva y Dirección General de Estadísticas y Censos. Esta última debería potenciarse y constituirse en una institución autónoma de los gobiernos de turno. Interesantes y esperanzadores esfuerzos se hacen al respecto desde la red CRIES (Coordinadora Regional de Investigaciones), por medio del desarrollo del Modelo de Coherencia Económica Centroamericana (MOCECA).

- * Buscar nuevos indicadores para medir el desarrollo y/o diseñar/evaluar las políticas económicas; índices que estén más acorde a las nuevas realidades socio-económicas, ecológicas, espaciales, etc. 19/
- * Trabajar con un concepto multidimensional del desarrollo que permita dar un enfoque integrado de política económica. La política mesoeconómica no es indiferente a las dimensiones políticas, culturales, ecológicas, territoriales, etc. de todo fenómeno económico. Así, "los sistemas de precios no están desvinculados de los sistemas de poder, la estructura de las importaciones tiene también que ver con patrones culturales, la productividad del trabajo está asociada a las condiciones de higiene y salud, la eficacia u operatividad de las políticas económicas depende mucho del marco institucional en que se llevan a cabo, la capacidad de producción está determinada por la capacidad de sostenimiento de los ecosistemas, etc." 20/. Las políticas mesoeconómicas se formulan y evalúan considerando la complejidad inherente a toda realidad. "Integralizar" el hecho económico, conservando su propia especificidad, es uno de los retos más grandes que enfrenta dicha política.

Ciertamente, tal como lo hemos visto, la política mesoeconómica posee una nueva "sensibilidad": al bienestar de las personas que están detrás de las cifras, a la revisión de las metodologías de cálculo estadístico, a nuevos indicadores del desarrollo, a otras dimensiones de la realidad y a otras disciplinas.

4. Pero para "bajar" la política macroeconómica, no basta "sensibilizar", "desfetichar" o "integralizar". Ante todo, y esto es quizá lo más

importante, la política mesoeconómica debe ser capaz de "encarnar" la dinámica macroeconómica y la gestión de sus desequilibrios a la dinámica y los desequilibrios sectoriales, sociales, políticos, medioambientales, regionales/locales, etc. Es decir que el manejo o cambio de las variables macroeconómicas debe estar estrechamente atado a las estructuras y dinámicas reales (y no sólo a las monetarias registradas).

Dado que este seminario da importancia a la política económica que debe impulsarse para enfrentar los tres grandes desequilibrios macroeconómicos referentes a la estabilización (fiscal, de precios, de cuentas externas), trataremos de sentar unos principios, y ejemplos, de cómo "atarlos" a los desequilibrios reales de nuestra economía. A nuestro entender, esos tres desequilibrios macroeconómicos/monetarios básicos deben estar vinculados, al menos, a cuatro desequilibrios reales/estructurales esenciales:

- * A los desequilibrios en la distribución del poder y la riqueza.
- * A los desequilibrios del ecosistema.
- * A los desequilibrios inter e intra sectoriales.
- * A los desequilibrios espaciales/territoriales.

He aquí, a manera de ejemplificar lo recién dicho y desde la perspectiva de la política mesoeconómica, algunos lineamientos de política para enfrentar los conocidos desequilibrios macro-monetarios:

- * Una política fiscal que pretenda incrementar la recaudación por medio de medidas que eviten la evasión, no puede dejar de lado los graves desequilibrios de poder y riqueza que la facilitan.

19/ Algunos breves y limitados ejemplos de estos indicadores aparecen en Rubio, Roberto, "La reconversión del pensamiento económico de cara al siglo XXI", Tendencias, No. 24, San Salvador, octubre 1993.

En torno a la construcción de nuevos indicadores hay todo un empeño mundial: los sucesivos Índices de Desarrollo Humano (IDH) del PNUD (1990-91-92 y 93); los intentos del Banco Mundial de crear "cuentas satélite" que consideren la depreciación del capital natural en el sistema de cuentas nacionales; la construcción del Index of Sustainable Economic Welfare (ISEW) por un grupo de académicos e investigadores de la Universidad de Claremont, California; el Índice Físico de Calidad de Vida, elaborado por David Morris para el Overseas Development Council (1981); los esfuerzos de la Comisión Sur y la reunión de Caracas (agosto 1989) de cara a la construcción del Índice de Bienestar Social, etc.

20/ Rubio, Roberto, *Ibid.*

La disminución de los montos o porcentajes de evasión fiscal no sólo depende de la modernización de los mecanismos de recaudación (como el IVA), no es sólo un asunto técnico/administrativo. En países como el nuestro, con un marco institucional y un Estado débil y corrupto, el problema de la evasión es ante todo un problema de naturaleza político-económica: la capacidad de evasión está en función de la capacidad de ejercer sin contrapeso fuerza económica y política.

* Confrontar el creciente déficit de la balanza comercial sólo con medidas de política cambiaria (una posible devaluación), o incluso combinándola con una política de promoción de exportaciones, no tiene viabilidad en el medio o largo plazo si no se confrontan algunos desequilibrios estructurales que están a su base. Así para el caso:

a. Si no se hacen esfuerzos/campañas para modificar los actuales patrones desequilibrados de consumo (con altos niveles de propensión al consumo importado) no sólo tendremos una mayor demanda de importaciones, sino que veremos potenciar una tendencia hacia un mayor peso de los bienes de consumo dentro de las importaciones totales. 21/

Y hemos dicho "modesta estinación" porque es muy factible, en el actual proceso de desindustrialización que vive el país (donde los industriales comienzan a convertirse en distribuidores de bienes finales de consumo), que muchos bienes registrados como intermedios más bien sean bienes de consumo.

b. Si no se enfrentan con profundidad los alarmantes desequilibrios que presentan nuestros ecosistemas (en especial los que afectan la capacidad hidroeléctrica, la productividad del suelo y la captación de agua), tendremos una creciente presión por las importaciones de petróleo, por turbinas térmicas, por insumos químicos, por equipos

sofisticados de perforación y canalización del agua, etc.

c. Si no corregimos la peligrosa tendencia a la "tercerización" de nuestra economía (crecimiento desproporcionado del sector terciario o de servicios), este desequilibrio sectorial puede significar un marco donde los posibles incrementos del ingreso nacional sean fundamental y prioritariamente absorbidos por las importaciones de bienes. 22/

* Asimismo, los problemas inflacionarios no deben ser enfrentados solamente con medidas monetarias de corto plazo (restricciones crediticias y/o alzas de tipos de interés, disminución de la masa monetaria, etc.), o con medidas comerciales irresponsables (contención de la inflación vía importaciones a bajo precio y gracias a la sobrevaloración cambiaria). Un combate sólido y permanente a los procesos inflacionarios debe contemplar el incremento de la oferta nacional de bienes y servicios, es decir el incremento de las capacidades productivas de nuestra economía.

En conclusión, desde nuestro punto de vista, la construcción de la política mesoeconómica debe contribuir a "bajar" los manejos y diseños de la política macroeconómica a las complejas y reales problemáticas de nuestra economía.

Al respecto caben destacarse los esfuerzos que CRIES está haciendo para desarrollar el Modelo de Coherencia Económica Centroamericana (MOCECA). Este modelo constituye un interesante y completo enfoque e instrumental técnico de análisis y previsión económica, donde las variables macro financieras y/o macro monetarias se logran articular a las dinámicas sectoriales y sociales (por ejemplo por medio de la matriz insumo-producto o de las Cuentas de Hogares). Un proyecto de investigación FUNDE/CRIES profundizará en el desarrollo del

21/ Una modesta estimación al respecto indica que, contrariamente a lo que dicen otras instancias, dentro del total de importaciones, la de bienes de consumo ha ido en aumento. Así, si en 89/91 estos representaban en promedio el 29.06%, en 1991/92 se incrementaban al 31.67% (Fuente: Revistas Trimestrales del BCR).

22/ Esta "captación hacia adelante" de los incrementos del ingreso nacional fue analizada ya hace varios años en los primeros análisis de la CEPAL (años 50/60); específicamente aparece en: FURTADO Celso y varios autores, *Hacia otro desarrollo: enfoques y estrategias*, Siglo XXI Editores, México 1978.

MOCECA para la economía salvadoreña. Esto permitirá que para fines de 1994 FUNDE disponga de un planteamiento de política macroeconómica con alto grado de coherencia y consistencia.

B. "Subir" lo microeconómico

"Subir" lo microeconómico se relaciona con otro conjunto de verbos claves como "incluir", "sumar", "articular", "proyectar". Algo distinto a la política económica predominante, que suele utilizar otros verbos: "excluir", "restar", "desarticular", "encerrar". Veamos qué tipo de principios y/o lineamientos se desprenden de la política mesoeconómica desde esta perspectiva.

1. Las políticas económicas predominantes, en nuestros países, suelen excluir o marginar lo microeconómico ^{23/}: la industrialización es un asunto exclusivo de las grandes empresas y/o grandes complejos industriales; la dinámica del sector agropecuario suele vehicularse por medio de las grandes y/o modernas explotaciones; la inversión de servicios públicos está preferencialmente sesgada hacia las grandes obras y grandes equipamientos; el desarrollo comercial y financiero es potestad de los grandes almacenes, supermercados y bancos. La absolutización de lo macro ha llevado a una verdadera "megalomanía económica".
2. Las políticas mesoeconómicas deben ir en rescate e inclusión de lo micro. Entre otras cosas, ello podría significar:
 - * Crear condiciones de rentabilidad para la pequeña y mediana empresa, de tal forma que les permita entrar en procesos de acumulación, en especial dentro del sector agropecuario.
 - * Sumar e integrar los esfuerzos que actualmente realizan los agentes de desarrollo excluidos o marginados del actual entorno macroeconómico (cooperativas, comunida-

des, repatriados, micro y pequeños empresarios, ONG, etc.). En tal línea se deberían potenciar intentos como la creación de un sistema financiero popular (FEDECACES) y/o la constitución del Banco Cooperativo (COACES), la expansión de redes de producción de energías alternativas (CESTA), la creación de redes de comercialización entre los productores de granos básicos (apoyados en la captación de algunos silos del ex-IRA), la constitución de sistemas agroindustriales entre los pequeños y medianos productores de caña (en el marco de la privatización de los ingenios), etc.

En ese mismo contexto caben los intentos de potenciación de los municipios. Una potenciación a través de verdaderos procesos de descentralización (de recursos y decisiones), que pueda conducir a la conformación de mancomunidades con elevada capacidad de negociación de cara a las autoridades centrales.

- * **Articular** esos esfuerzos micro a las políticas y dinámicas nacionales, sectoriales o macroeconómicas: posibilitar el acceso de los "esfuerzos financieros populares" a las ventajas o beneficios que disponen los grandes bancos, casas de cambio y seguros; integrar los micro-proyectos de producción energética a una política nacional de energía; compatibilizar los procesos de comercialización de los pequeños y medianos productores y/o cooperativas con la política comercial agrícola, en especial a nivel centroamericano y en torno a los granos básicos; introducir los procesos de constitución de sistemas agroindustriales de los pequeños y medianos productores y/o cooperativas a las políticas nacionales de promoción de exportaciones, investigación, fiscal, etc.; participación de las comunidades en las políticas nacionales de protección y rescate de los recursos naturales y/o del medio ambiente, etc.

23/ Esto hay que matizarlo cuando lo entendemos en términos de unidades empresariales. Las empresas (como unidad micro) que están articuladas a lo que J.Ph. Peenians denomina "poles performants" (su traducción literal es "polos calificados"), son unidades micro bien incluidas al entorno macroeconómico.

Asimismo, las dinámicas o medidas de potenciación de los municipios no deben ser ajenas a las correspondientes dinámicas y medidas de reforma de las instancias centrales. Tal como lo plantea la FUNDE en su política social, los procesos de descentralización de los servicios de salud o de agua, para el caso, no pueden completarse sin cambios profundos en la estructura y funcionamiento del Ministerio de Salud o de la ANDA.

3. La búsqueda de la articulación de lo micro con lo macro, lleva a la política mesoeconómica a fomentar una política empresarial con sentido proyectivo. La empresa o unidad de producción no debe encerrarse en sí misma, sino proyectarse a la sociedad en su conjunto. Lo que hace o sucede dentro de la empresa afecta a su entorno. Toda actividad empresarial posee externalidades (económicas, sociales, ecológicas, políticas, etc.) que pueden ser positivas o negativas.

En tal sentido, una política mesoeconómica debe: favorecer condiciones para que las empresas maximicen la producción de bienes y servicios esenciales y minimicen la de los bienes y servicios nocivos/destructivos; fomentar la introducción de reglas, mecanismos o técnicas que disminuyan el impacto ambiental de las actividades empresariales (como mínimo aplicar el principio de "el que contamina paga"); estimular procesos de producción cuya oferta incida directamente en la mejora de calidad de vida de las mayorías; evitar concentraciones espaciales de las empresas que marginen o contribuyan a deteriorar amplias regiones, etc.

III. Algunos lineamientos generales para enfrentar desequilibrios macroeconómicos básicos

Una vez definidas las características que para nosotros tiene la política mesoeconómica, y derivados algunos de sus principios, podemos pasar a exponer algunos lineamientos generales en materia de política de estabilización. Esta se refiere a la política

fiscal (desequilibrios en las cuentas del gobierno), la política comercial (desequilibrios en la cuenta externa) y la política monetaria/cambiaría (desequilibrio de precios). También esperamos con ello responder a la mayoría de preguntas que nos han formulado los organizadores de este seminario.

Valga hacer dos advertencias previas. En primer lugar, acá se exponen los lineamientos de política a nivel general. Por tanto se hace hincapié en el "qué" y no tanto en el "cómo" o "cuándo". En consecuencia no se desarrollan propuestas concretas y detalladas, ni se establecen distinciones de corto, medio o largo plazo. Estos aspectos aparecerán en una próxima publicación de la FUNDE. En segundo lugar, los lineamientos de política se limitan a los problemas de la estabilización y no abarcan aquellos que hacen referencia a las estructuras productivas. Estas, como la política de inversiones, de formación de capital, de consumo, de ciencia y tecnología, etc., se encuentran actualmente en proceso de elaboración.

A. Respecto a la política fiscal

- * En términos generales, la política fiscal debe:
- * Buscar incrementar sustantivamente los ingresos fiscales;
- * aumentar los gastos sociales;
- * reducir los gastos inútiles o improductivos.

Ello se vuelve urgente cuando consideramos que:

- a. "El Salvador se encuentra en una precaria situación fiscal. Los ingresos y las fuentes de crédito son insuficientes para atender la demanda corriente y cada vez mayor de gastos públicos". 24/ Parte de esto puede verse reflejado en la baja carga tributaria que actualmente posee el país. Esto es cierto tanto si lo comparamos con otras naciones 25/, como si lo comparamos con otros períodos dentro de nuestro propio país. He aquí unos datos sobre

24/ "El Salvador. Informe Socioeconómico", Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Departamento de Desarrollo Económico Social, San Salvador, Enero 1993, p. 31.

25/ El Salvador presenta una de las cargas tributarias más bajas de todo el continente. Respecto a países industrializados la diferencia es aún mayor: si nuestra carga tributaria redondea el 9% en el período 90-94, en Italia es del 36.7%, en Bélgica del 42.2%, Dinamarca 35.9% y Estados Unidos 29.5%.

la evolución de la carga tributaria en El Salvador:

Período	Impuestos/PIB (% promedio)
1975-1979	13.5%
1980-1984	11.1%
1985-1989	10.6%
1990-1994	8.8%

FUENTE: Elaborado a partir de "Informe Complementario Constitucional", Ministerio de Hacienda, varios años.

- b. En El Salvador existe una creciente demanda social insatisfecha (enorme deuda social), y alarmantes niveles de pobreza (casi el 70% de la población).

Tomando en cuenta esas situaciones la política fiscal debe ser agresiva. Concentraremos nuestras recomendaciones en lo que se refiere al incremento sustantivo de los ingresos públicos.

Creemos dichos incrementos son el elemento esencial de cara a la reducción del déficit fiscal. Sobre todo, cuando otros mecanismos de reducción de éste, como la consolidación y reestructuración de las obligaciones de la deuda interna, se encuentran bastante agotados. 26/. Mencionaremos también algunos aspectos de política respecto al gasto público.

1. Aumentar los ingresos tributarios por medio de:

1.1. Incremento de los impuestos directos

No parece muy adecuado que de cada colón que el Estado recibe como impuestos, 75 centavos

correspondan a los indirectos y sólo 25 centavos a los directos. Como tampoco lo es que El Salvador mantenga una relación impuestos directos/PIB de las más bajas de América, y que ésta tienda disminuir: si en 1980 esa relación era de 2.6% para 1993 se aproximaba a sólo el 1.7%.

Tampoco es adecuado el carácter cada vez más regresivo que han tomado las imposiciones a la renta de personas naturales o jurídicas. La simplificación del impuesto a la renta efectuada en diciembre de 1991, así como la ley de Impuesto a la Renta que entró en vigencia en 1992, más bien tendió a cargar impositivamente a los pequeños y medianos y favoreció a los grandes perceptores de ingresos.

Una propuesta interesante de reestructuración del impuesto a la renta en vistas a obtener mayor equidad es la presentada por el IIES/UCA en la Revista Realidad. 27/

1.2. Reducción de los niveles de evasión

Por medio de mecanismos administrativos, legales e informativos, como por ejemplo: 28/

- * Fortalecimiento de las instancias y mecanismos de control, así como el sistema de información por medio del control computarizado.
- * Elevación del número de fiscalizaciones de campo.
- * Fortalecer el control aduanal y depurar su administración.
- * Control periódico y masivo sobre la facturación.

26/ Ver "El Salvador. Informe Socioeconómico", op. cit., p.31.

27/ "Las Reformas Tributarias en El Salvador 1989-1991: el impuesto sobre la renta", Realidad Económico-Social, Universidad Centroamericana, marzo-abril 1992.

Se podrá argumentar, bajo la lógica neoliberal, que el aumento o reducción de los impuestos a la renta a los que más ganan afecta a los que más tienen capacidad de ahorro, y por ende tiene importantes efectos en los niveles de inversión. Pero hasta el momento no hay evidencias empíricas consistentes que prueben esa supuesta relación. En muchos casos y/o países la reducción de los impuestos a la renta de los ricos más bien ha contribuido a favorecer el destino del ahorro al consumo suntuario o a la elevación de los grados de concentración económica.

Por otro lado, tampoco nos parece consistente la tesis de que la corrección de los niveles de regresividad del impuesto a la renta y/o los incrementos de su base impositiva, como dice el BID, "no harán subir ni bajar los ingresos". Esto no tiene mucha consistencia si tomamos en cuenta que: a. en El Salvador los tramos de ingreso más elevados poseen ganancias y/o tasas de ganancia muy altas (anormales comparadas con otros países), b. los fuertes niveles de concentración de la riqueza y c. el hecho que dentro del valor agregado de la economía salvadoreña el excedente bruto sea cercano al 70% y los salarios sólo participen con aproximadamente el 30%. En este contexto, las correcciones a la regresividad impositiva puede dar sustanciosos ingresos adicionales.

28/ Estas recomendaciones aparecen en un documento de trabajo de FUNDE, elaborado por V. Aguilar (enero 1994).

- * Aprobación y aplicación de la Ley del Delito Fiscal.
- * Aplicación de ciertos impuestos, como el de la renta presunta, al menos a los ingresos provenientes de servicios profesionales.
- * Asegurar la transparencia de los balances financieros que presentan las empresas, en especial los bancos. Exigir a estos una verdadera "glasnost" informativa, que elimine comportamientos arraigados como el "secreto bancario".

Sobre el punto de la evasión, y desde la perspectiva de la política mesoeconómica, se debe dar importancia a dos aspectos que consideramos fundamentales. Aspectos que parten de la opinión de que el problema de la evasión, adicionalmente a ser un problema técnico/administrativo, está muy relacionado con la voluntad política y los balances en la estructura de poder. En primer lugar, hay que tener la voluntad y capacidad política de castigar a los grandes evasores. La punición a estos sectores, y su efecto ejemplarizante, contribuiría significativamente al pago de impuestos. En segundo lugar, a medio y largo plazo, la evasión fiscal podría disminuir en la medida que existan menores niveles de concentración del poder político. Este facilita y promueve la evasión e impunidad fiscal.

1.3. Aumento de los ingresos por la vía de los impuestos indirectos

Al respecto se señalan algunas medidas como:

- * Mantenimiento del IVA a su actual nivel.
- * Mayores impuestos selectivos al consumo, en especial a los bienes y servicios que sean claramente dañinos al medio ambiente y/o a la salud humana (como los cigarrillos, bebidas alcohólicas, ciertos agroquímicos, etc.). En 1981 estos impuestos llegaban a representar el 2.2% del PIB, mientras que en la actualidad (1993) apenas representaban el 1%. Si nos propusiéramos sólo lograr el porcentaje que teníamos en 81 los ingresos fiscales podrían alcanzar cerca de 1500

millones de colones... un monto que superaría con creces los gastos públicos en salud. Además, los aumentos en los impuestos a los cigarrillos y bebidas alcohólicas podrían destinarse a programas de salud que mermen las consecuencias de su consumo, y su consumo mismo.

- * Rehabilitación de otros impuestos: a ciertas exportaciones, peajes a las autopistas (Comalapa, Santa Ana), al consumo suntuario, etc.

2. Combate frontal al contrabando y la corrupción

Los ingresos que el Estado deja de percibir a causa del contrabando y la corrupción no son despreciables. De acuerdo a la Cámara de Comercio "De cada 100 pares de zapatos que se venden en El Salvador 85 han sido introducidos de contrabando; asimismo el 80% de los licores, el 85% de los textiles, el 45% de los electrodomésticos y el 30% de los cigarrillos del mercado nacional han entrado por nuestras fronteras ya sea declarando un valor muy inferior al real o sin pagar impuesto alguno".^{29/} Aunque no existen datos sobre la corrupción, las pérdidas que ello deja al fisco parecen ser enormes (en buena medida debido a las licitaciones amañadas/negociadas). Para el caso, en Italia (situación que no ha de ser tan distinta a la nuestra), estudios han mostrado que las pérdidas en que el Estado incurrió a causa de la corrupción en los últimos 9 años se aproximaba al 15% de su PIB.

Al respecto se recomienda algunas medidas como:

- * Creación de una comisión especial contra la corrupción; con amplios poderes y autonomía, con acceso a información clasificada, autónoma del gobierno, formada por consenso por la sociedad civil (iglesias, empresa privada, organizaciones populares, empleados públicos, etc.).
- * Reforzar la contraloría "desde arriba" (Corte de Cuentas), y completarla con contralorías "desde abajo" (formada al interior de las dependencias por honestos empleados y usuarios organizados).

29/ La Prensa Gráfica, 18 de marzo de 1993, p.8

- * Elaborar una ley particular contra la corrupción.
- * Obligar la publicación de las licitaciones públicas con el detalle de sus resultados.
- * Eliminación de las "partidas secretas" a los órganos del Estado.
- * Revisión y control de las "cajas chicas" de los Ministros y altos jefes.
- * Reducción de los gastos públicos improductivos. Tal como lo recomienda el Banco Mundial, y como ha dado el ejemplo los mismos Estados Unidos, hay que disminuir los gastos militares. En el caso salvadoreño, esta reducción debería ser drástica.
- * Se podría considerar la contracción del gasto público por la vía de la denominada "modernización" administrativa del Estado. Sin embargo, esto no tiene necesariamente porque significar una reducción cuantitativa en el número de funcionarios públicos (como si el problema del Estado salvadoreño fuera de tamaño y no de eficiencia y debilidad). En tal sentido, los puestos "excedentarios" o "improductivos" deben ser gradualmente suspendidos pero bajo verdaderos programas de reinserción de los funcionarios públicos, tanto fuera como dentro del sector estatal. Este último caso pudiera tomar relevancia en el marco de las reformas que deben tender a fortalecer la gestión estatal. Por un lado, y por paradójico que parezca, la promoción del proceso de descentralización en el país requerirá de un estado fuerte; por otro lado, la necesaria reestructuración de nuestra economía y el combate frontal a la pobreza, harán necesaria la presencia de un Estado bien organizado, capaz de llevar a cabo una sólida política de inversiones y una amplia y profunda política social.

3. Otras medidas de captación de ingresos públicos y/o de enfrentar el déficit fiscal

- * Eficiencia en las empresas públicas, en especial en ANDA y sobre todo CEL (cuyos subsidios representan una de las mayores cargas al fisco: el informe del BID al que ya hemos hecho referencia menciona un monto equivalente al 1.5% del PIB). La excelencia administrativa/ejecutiva debe ser el criterio de selección de los altos funcionarios de estas empresas públicas y no el "compadrazgo" o las políticas de "retiros dorados". La presidencia de estas instituciones debe ser ratificada por la Asamblea Legislativa.
- * Elevación equitativa de las tarifas de los servicios públicos. Por equitativo entendemos que debe ser una tarifa progresiva, donde se minimice los efectos a los sectores de menor consumo y/o ingreso.
- * Venta de activos del Estado. Donde la "privatización participativa" debe contemplar los activos sobredimensionados de todos los Ministerios, incluyendo el de Defensa.
- * Recuperación y renegociación de la deuda financiera comprada a los bancos comerciales. El Estado salvadoreño no puede seguir "chiniando" ese "huevo financiero" dejado por el proceso de reprivatización de la banca (con el artificio del FOSAFFI). Hay que establecer mecanismos que permitan, por un lado, recuperar la mora de los usuarios de los créditos, y por otro, buscar compartir costos con la banca comercial (El Estado no puede ser el único culpable de una banca mal manejada).

B. Respecto a la política comercial

- El déficit comercial es sumamente elevado y su tendencia es al crecimiento. Para 1993, según los datos del BCR, fue de 1177 millones de dólares.
- Es cierto que mientras haya importantes transferencias del exterior (remesas sobre todo) tanto la balanza de cuenta corriente como la balanza de pagos en general se pueden encontrar en márgenes manejables. Sin embargo habría que tomar en cuenta que:
 - a. Las remesas no son permanentes y su tendencia a medio o largo plazo será más bien a la baja que al alza.
 - b. El incremento del déficit comercial tiene como telón de fondo un proceso de "desindus-

rialización", donde las pocas empresas industriales que posee el país tienden poco a poco a convertirse en simples distribuidoras de productos extranjeros, especialmente asiáticos.

- Por tanto es imprescindible enfrentar a profundidad y de forma estructural la problemática del déficit comercial. A corto plazo los márgenes de maniobra para controlarlo son estrechos; por un lado, no se avizoran sólidas condiciones que presionen a la baja el tipo de cambio; por otro lado, la avalancha de los acuerdos de libre comercio restringen los campos de acción, en especial en lo que atañe a las medidas arancelarias.
- Por ello, sin dejar de lado las medidas de corto plazo de contención de la sobrevaloración cambiaria y de mejora de nuestra posición comercial en los acuerdos de libre comercio, la solución a la problemática del déficit comercial debe hacer énfasis en medidas de medio y largo plazo; medidas que tiendan a corregir los desequilibrios productivos y/o estructurales que fomentan la brecha comercial. He aquí unos lineamientos en ese sentido:
- * Aunque la promoción de exportaciones y la generación de divisas es un elemento fundamental dentro del proceso de desarrollo de países dependientes como los nuestros, el eje de una estrategia vehiculada por la política mesoeconómica se encuentra en el desarrollo endógeno. En este sentido la corrección de los desequilibrios externos vendría dada más por el lado de la reducción de las importaciones que por el lado del incremento de las exportaciones. 30/

Hay que aclarar que no se trata de reeditar el agotado "modelo de sustitución de importaciones" sino de

buscar un tipo de desarrollo endógeno en el cual: se limitan o reducen las importaciones improductivas, nocivas o consideradas no esenciales (recordemos que la importación de vehículos y de productos duraderos no esenciales han ido adquiriendo últimamente un importante y creciente peso dentro del total de las importaciones); se potencia el uso de ciertos recursos locales (abonos orgánicos por ejemplo) para sustituir ciertas importaciones de relativa significación (insumos químicos agrícolas para el caso); se implementan tecnologías alternativas locales para reducir importaciones estratégicas (reducción gradual de importaciones de productos energéticos por medio del mayor uso de fuentes alternativas de producción de energía: energía solar, energía producida por la bio-masa, energía de viento o eólica, energía hidroeléctrica local y de pequeña escala, energía geotérmica, energía de "rocas calientes".); 31/ se prioriza la producción alimentaria para disminuir la cada vez más grande y arriesgada dependencia de las importaciones alimentarias; 32/ se trata de desestimular o evitar aquellos tipos de producción, para consumo interno o para exportación, cuyos procesos productivos conllevan elevados coeficientes de importación, etc.

- Dentro de la política comercial hay que establecer los criterios de discriminación y gradualidad. La apertura comercial externa no puede ser indiscriminada: hay que proteger, adecuada y temporalmente, aquellas actividades consideradas vitales para nuestra estrategia de desarrollo. La apertura tampoco puede ser acelerada: hay que crear/dar condiciones y tiempos a la empresa nacional para su adaptación a la competencia internacional. Esto todavía es más necesario en la medida que buena parte de las empresas de los países industrializados se encuentran con entornos favorables y proteccionistas en sus respectivos países.

30/ Esto es consecuente con la tendencia histórica del déficit comercial en Latinoamérica: en las dos décadas de formación del déficit comercial de la mayoría de países latinoamericanos (los años setenta y ochenta), la brecha comercial deficitaria se originó más por el lado del crecimiento de las importaciones que por el lado de la disminución de las exportaciones. En la década de los setenta, por ejemplo, el déficit comercial se expandió a pesar del incremento en la tasa de crecimiento de las exportaciones que se registró en dicho período.

31/ Hay que considerar que las importaciones que realiza el país para abastecerse de energía tienen un gran peso dentro del total de importaciones. Así por ejemplo, en los últimos tres años, sólo los productos derivados del petróleo representaban en promedio cerca del 10% del total de importaciones; si consideramos los equipos, materiales y maquinaria (como las costosas turbinas térmicas) importado necesario para la producción de esa energía fósil, la receta de "importaciones energéticas" es considerable.

32/ Según ciertas estimaciones, de continuar la tendencia actual de importación de alimentos, para el año 2000 el país se encontrará en la difícil situación de utilizar casi el 40% de sus divisas por exportación en la importación de bienes alimentarios. Ver ARIAS Salvador, Democracia sin pobreza, Programa SELA/CADESCA, San José, Costa Rica, 1992.

- La promoción a las exportaciones, de la misma manera, no debe realizarse bajo los criterios de la indiscriminación. Hay que ser más selectivos en lo que se exporta. No se puede fomentar la exportación de todo lo que se pueda y demanda el circuito internacional de mercancías. Esto no sólo por la factibilidad o no de mercado que tengan las exportaciones (aspecto que dicho sea de paso debe seriamente profundizarse por medio del estudio/información/monitoreo permanente dentro del mercado internacional), sino también por los efectos que sobre el país tiene la adopción e implementación de los "patrones tecnológicos" que acompañan la producción de ciertos bienes exportables. En efecto, estos bienes tienen que poseer ciertas características y calidades cuyas condiciones para su producción pueden ser nocivas (ecológicamente hablando) o inconvenientes para la economía del país (producciones que trabajan con altos coeficientes de importación). 33/

C. Respecto a la política monetaria

- No hay que entender los desequilibrios monetarios, o los problemas inflacionarios como problemas de demanda agregada excesiva. La demanda agregada nacional tiene, al menos, dos componentes: hay demanda agregada proveniente de los sectores con alto o mediano poder de compra, y hay demanda agregada de los sectores con poco poder de compra. Por tanto, la demanda agregada que genera inflación proviene más bien de las capas altas o medias pero no tanto de las capas bajas. En consecuencia, una política antiinflacionaria que tienda a deprimir la demanda agregada debe dirigirse a esos sectores altos y medios, pero no tiene porque recaer sobre las espaldas de los pobres. En tal sentido, las medidas antiinflacionarias no tienen necesariamente que contemplar políticas de contención salarial. Esto en cuanto que en un contexto de pobreza generalizada, los incrementos salariales no se transforman total y directamente en demanda agregada. Buena parte de los aumentos de salarios se dirigen a cubrir déficit financieros y/o a pagos de
- deudas contraídas anteriormente, a comprar bienes esenciales cuya demanda es siempre creciente y permanente, o a solicitar ciertos servicios básicos con demandas similares (como la consulta a médicos privados), etc. Es decir, los incrementos de salario no crean grandes tensiones de demanda agregada en contexto de pobreza y bajos niveles de remuneración laboral. Por tanto, una política antiinflacionaria podría ser compatible con una política de aumentos en los ingresos de los trabajadores. Eso sí, bajo determinadas circunstancias: siempre y cuando se cree un entorno que dificulte la especulación y las prácticas monopolistas en los canales de comercialización, y por ende que limite los posibles incrementos de precio de algunos bienes y servicios; siempre y cuando los empresarios tengan la voluntad y las condiciones para compensar las subidas de sus costos salariales con acciones tendientes a reducir sus costos fijos y/o incrementar la productividad de sus empresas (y no por medio de la subida de precios a sus mercancías como es la reacción común). Además no hay que olvidar que los salarios no sólo significan costos de producción sino que también pueden significar poder de compra y posibilidad de ampliación de los mercados nacionales.
- No se debe optar ni por la liberalización absoluta e indiscriminada de precios, ni por el control generalizado y rígido de los mismos. Se puede tender a la liberación de los precios de muchos productos, sin abandonar cierto control de precios, directo o indirecto, sobre bienes y servicios considerados estratégicos para el impulso del proyecto de desarrollo visualizado. Eso sí, se puede caminar sobre la liberalización ordenada y gradual de precios, pero sobre la base de los avances en corregir las imperfecciones de los mercados, de la abolición de los monopolios o prácticas monopolistas, de las mejoras en la productividad y/o reducción de los costos de insumos y maquinaria, de la eliminación de las desigualdades en la distribución de los recursos e ingresos, de la elevación del poder de compra de las mayorías, etc.

33/ Sobre estos efectos se puede consultar nuestro trabajo, "Análisis crítico de la gestión macroeconómica predominante. La universalización de la política económica", Roberto Rubio, Avances No. 2, FUNDE, San Salvador, febrero 1993.

- Una política monetaria/crediticia no inflacionaria, no tiene porque significar una restricción generalizada del crédito. Antes que recurrir a ello, se podrían implementar medidas selectivas como: reducción del crédito a las actividades especulativas y a las operaciones vinculadas a los bienes y servicios suntuarios; disminución del crédito adquirido por el gobierno y destinado a apoyar las anteriores actividades y los gastos militares; establecimiento de mayores prioridades para la obtención del crédito de inversión que para los créditos de consumo, etc. Este tipo de restricciones al crédito podría ser compatible con una expansión controlada y eficiente de la cobertura crediticia hacia los pequeños y medianos productores, sobre todo de aquellos vinculados a la satisfacción de las necesidades básicas de las mayorías y a la elevación de la calidad de vida. Para el caso, el crédito para la restauración o protección del medio ambiente debería tener un tratamiento especial y no debería incluirse en las políticas restrictivas del crédito. Será muy difícil estimular actividades como la reforestación (donde los frutos no son inmediatos o donde la tasa de retorno tiene perfil de largo plazo) si los créditos y las tasas de interés tienen las mismas características que las del mercado.
- Hay que partir de la "idea fuerza" de que el mejor control que existe para la inflación, en el medio y largo plazo, es el incremento de la oferta. De aquí que la política de inversiones y/o de reactivación/reestructuración del aparato productivo debe ser un componente clave de toda estrategia anti-inflacionaria.
- La política respecto a la fijación de las tasas de interés es un componente básico de la lucha contra la inflación. Al respecto hay que partir del hecho que las tasas de interés en nuestro país, como en otros muchos, son tasas de interés "administradas" (por los intereses de los grupos financieros). La oferta y la demanda de dinero, en las actuales y reales condiciones de El Salvador, es sólo uno de los tantos determinantes de la tasa de interés. En este sentido, una estrategia anti-inflacionaria de sólido contenido, y atada a los desequilibrios reales de nuestra economía, debe contemplar medidas de desconcentración del sistema financiero.

Si los alarmantes niveles de concentración y centralización "familiar" continúan en el sistema financiero de nuestro país (la denominada "argolla dorada"), la política monetaria tendrá estrechos márgenes de acción: las recomendaciones y/o acciones tendientes a bajar los tipos de interés, a reducir los diferenciales entre las tasas activas y pasivas, a evitar acciones especulativas sobre el tipo de cambio, por ejemplo, encontrarán serios y fuertes obstáculos para su implementación. Por ello, leyes que fomenten la libre competencia dentro del sector financiero son claves instrumentos de política monetaria (la Ley de la Libre Competencia presentada por FUSADES puede ser un buen punto de partida).

- Se debería tender al establecimiento de tasas de interés cercanas a la tasa de inflación. Si por determinadas circunstancias la tasa de interés fuese menor que la de la tasa de inflación (tasas de interés reales negativas), y afectara las propensiones al ahorro y los necesarios volúmenes de éste, el faltante de ahorro podría obtenerse por otros medios: mejorar la captación de las remesas familiares provenientes del exterior, crear programas que permitan la utilización productiva de las mismas de cara a convertirlas en nuevas fuentes de ahorro y acumulación, promover el incremento y la eficiencia administrativa de cooperativas de ahorro y crédito o de bancos comunales en manos de las organizaciones de la sociedad civil, implementación de una política más agresiva de captación de capital externo tendiente a apoyar el proceso de reconstrucción, etc.

Por otra parte, si las tasas de interés fuesen mayores que la tasa de inflación (tasas de interés reales positivas), deberían crearse mecanismos financieros de compensación (entre otros) para los activos en manos de los sectores populares, o en general para los empresarios relacionados a las actividades de satisfacción de necesidades básicas y de mejora de la calidad de vida: establecimiento eficiente y flexible de tasas de interés, crédito de fomento, medidas tendientes a la reducción de los costos de capital físico, políticas específicas que favorezcan los incrementos de productividad de las empresas, subsidios focalizados, etc.

Respecto al tipo de cambio podemos plantear lo siguiente:

- * Como principio general se sostiene que hay que buscar la estabilidad del tipo de cambio, así como esforzarse en la consecución de un tipo de cambio realista.
- * Podría ser pertinente la búsqueda de un tipo de cambio realista. Esto debería traducirse, como mínimo, en medidas que contengan la actual tendencia a la sobrevaloración cambiaria.

Ahora bien, hay que tomar en cuenta que el establecimiento técnico del tipo de cambio realista no es asunto fácil. En primer lugar, el método de cálculo de la sobrevaloración o no del colón salvadoreño por medio del ITCER (Índice del tipo de cambio efectivo real) al que suele recurrir el Banco Central de Reserva, no es totalmente fiable. Por ejemplo, en el ITCER se calcula el tipo de cambio considerando la comparación de la tasa de inflación nacional anual (IPC) con las tasas anuales de inflación existente en los principales socios comerciales del país (con la de Estados Unidos sobre todo), pero no se considera la comparación de incrementos de precios entre los principales productos intercambiables, lo cual sería

más representativo. 34/ En segundo lugar, también hay que tomar en cuenta que los criterios políticos, los intereses de grupo o de clase, inciden en la determinación del tipo de cambio realista. En tal sentido es "realista" pensar que el mantenimiento de ciertos tipos de cambio presentados en el mercado como realistas, más bien encubran tipos de cambio devaluados promovidos o mantenidos por los intereses de los grupos exportadores, o que encubran tipos de cambio sobrevaluados que responden a los intereses de ciertos grupos importadores.

- * De cara a lo anterior, y sin menosprecio de las mejoras que se le puedan introducir al cálculo del tipo de cambio real, la consecución de un tipo de cambio realista debe estar más abierta y ser más sensible a los intereses de los grupos mayoritarios, en especial de aquellos vinculados a la producción de bienes y servicios básicos y/o estratégicos para el desarrollo de nuestras sociedades.
- * En consecuencia con lo antes expuesto, una sobrevaluación o una devaluación real del colón podría ser temporalmente sostenida en función de una corrección o impulso transitorio de ciertos componentes claves de una estrategia de desarrollo.

34/ Así, si en los Estados Unidos el IPC o la tasa de inflación experimenta subidas provocadas fundamentalmente por el sector de bienes no transables, es decir de bienes que no se comercializan externamente (la construcción, la vivienda, por ejemplo), entonces la tasa de inflación general de los Estados Unidos sería una variable inadecuada o un referente irrelevante para medir el ITCER en nuestro país.

**ESTABILIZACION MACROECONOMICA Y
APERTURA COMERCIAL
Dr. Ricardo Córdova M. - FUNDAUNGO**

De la sección sobre Estabilización Macroeconómica y Apertura Comercial, es importante retomar la pregunta: ¿Cree en el mercado como el mejor mecanismo para asignar recursos, o cree que el Estado debe determinar áreas prioritarias de desarrollo? El día de hoy por la mañana hemos estado discutiendo una parte del problema, orientada al papel del Estado, y es necesario incorporar al debate el papel que se le asigna al mercado. Ambas dimensiones se deben analizar una en relación a la otra.

Es en este contexto de la relación entre Estado y Mercado, que quisiera introducir al debate a propósito de la discusión que hemos tenido sobre la descentralización, la problemática municipal. Y en una segunda parte de mi exposición, me quiero referir al tema de la apertura comercial.

1. Breves reflexiones sobre la problemática municipal en El Salvador

La variable crítica para entender la realidad municipal del país, tiene que ver con el tamaño y los recursos de los municipios, que está en relación directa con la cantidad de población, y en particular con la cantidad de población urbana.

Del Cuadro No.1 se desprenden varios elementos claves:

- a) Las pequeñas municipalidades son 201 (categoría A), con una población por debajo de los 20,000 residentes. Es decir, el 76.7% de los municipios son pequeños en relación a la cantidad de población que habita en ellos.
- b) En esta categoría de municipalidades pequeñas, 161 tienen población por debajo de los 10,000.
- c) En la mayoría de los casos, estas municipalidades pequeñas generalmente no poseen el potencial financiero para proveer a sus poblaciones con los servicios básicos por los cuales son ellos responsables.
- d) En los 201 municipios con menos de 20,000 habitantes, los ingresos locales representan únicamente el 8.1% del total de ingresos de los gobiernos municipales.
- e) Por otra parte, las 60 municipalidades (categorías B,C y D) junto con San Salvador representan el 70% del total de la población de

Cuadro No. 1 Población e Ingresos Municipales, 1992			
Categoría	Rango de Población	Número de Municipalidades	Ingresos Locales como % del Total de Ingresos de los Gobiernos Municipales
A	menos de 20,000	201	8.1%
B	20,000 - 40,000	35	29.0%
C	40,000 - 80,000	16	56.3%
D	más de 80,000	9	76.9%
San Salvador	422,570	1	98.4%
TOTAL	-----	262	40.8%

FUENTE: - Ministerio de Economía, "Censos Nacionales V de Población y IV de Vivienda", Resultados Preliminares, Febrero de 1993. USAID/San Salvador. Municipal Development Strategy, Mimeo, June 1993.

El Salvador y ellas dan cuenta de alrededor del 90% de los ingresos municipales localmente generados.

Tomando como base estos datos, la pregunta clave que debemos de hacernos es si los gobiernos municipales cuentan con una base de recursos humanos suficiente y capacitada, así como con el potencial financiero necesario. Al momento de hablar

de la descentralización, es válido preguntarnos por la capacidad real que tienen los municipios de asumir otras responsabilidades, si no se fortalece su capacidad financiera. Las municipalidades no van a alcanzar su verdadera autonomía a menos que ellas vean incrementada de manera significativa su fuente de ingresos, no sólo para gastos de operaciones, sino también para invertir en infraestructura y equipo.

LA APERTURA COMERCIAL

Ricardo Córdova M.

En relación con la segunda parte de mi exposición, quisiera referirme al tema de la apertura comercial. En la actualidad, nuestro país ha estado desarrollando simultáneamente las siguientes negociaciones comerciales: a) El Acuerdo de Complementación Económica México-Centroamérica; b) Acuerdo sobre Comercio e Inversión entre Centroamérica-Colombia/Venezuela; c) GATT/Ronda Uruguay; d) Negociaciones El Salvador-Estados Unidos. Además, se ha estado discutiendo sobre el impacto de NAFTA en las relaciones comerciales de Centroamérica con los países de América del Norte. Importante a este respecto son las declaraciones del encargado de negociaciones internacionales del Ministerio de Economía, Lic. René León: "creo que la preocupación de Centroamérica no debería ser tanto buscar la adhesión al NAFTA, sino encontrar la manera de negociar su propio tratado de libre comercio hecho a su medida". 35/

Todo este debate sobre las negociaciones comerciales se desarrolla paralelo al proceso de fortalecer el esquema de integración sub-regional.^{36/} La inquietud que quisiera plantear en esta oportunidad, es precisamente sobre la conveniencia y capacidad que tenemos de abrirnos en tantos frentes de negociación al mismo tiempo, incluso cuando algunos de ellos expresan conflictos de intereses entre los mismos países de la región. ^{37/} A este respecto, hay dos problemas que quisiera plantear:

- a) No obstante tenemos un equipo calificado de negociación en el Ministerio de Economía, con el Lic. René León y el Dr. William Pleitez, el abrirse en tantos flancos al mismo tiempo

dificulta la concentración de esfuerzos y la efectividad de una buena negociación.^{38/}

- b) Hay un conflicto de intereses entre el fortalecimiento del proceso de integración sub-regional y las negociaciones de acuerdos de libre comercio. En este sentido, me da la impresión de que en algunos momentos hay confusión del instrumento con el fin en sí mismo. De ahí que sea necesario el poder definir una estrategia coherente de lo que se quiere con estos dos instrumentos: en el plano de la integración sub-regional y una estrategia para promover acuerdos de libre comercio.

A nivel de hipótesis de trabajo, es importante recuperar lo planteado por el Dr. William Pleitez sobre el nuevo papel que se le asigna al proceso de integración económica a nivel subregional:

"En los años sesenta, la integración tenía como propósito fundamental proteger a las 'industrias nacientes' de la competencia desleal que representaban las industrias ya maduras de los países desarrollados, caracterizadas por operar con niveles más altos de productividad en virtud de la mayor incorporación de progreso técnico.

Hoy, a diferencia, la integración es visualizada como el mecanismo idóneo para que aquellos países que no tienen una dimensión económica mínima, ni el poder económico suficiente para ser interlocutores de peso, tengan la oportunidad de participar con alguna posibilidad de éxito en la intensa y creciente competencia que se libra a nivel mundial por la atracción de flujos de inversión. Al respecto, la

35/ "Recomiendan a C.A. Negociar Propio TLC con Estados Unidos", *El Diario de Hoy*, San Salvador, 19 de febrero de 1994. Pg.5.

36/ Véase: CEPAL, "La Integración Centroamericana frente a Múltiples Compromisos de Negociación Comercial", México, Mimeo, 4 de diciembre de 1992.

37/ Las negociaciones de libre comercio de México con Centroamérica, reflejan con claridad las diferencias existentes entre los países centroamericanos. A este respecto, véase: "Triángulo del Norte irá en grupo. C.A. y México negociarán formalmente libre comercio", *La Prensa Gráfica*, San Salvador, viernes 11 de febrero de 1994, pg.8.

38/ Se vuelve prioritario el fortalecimiento de la unidad responsable de las negociaciones comerciales, a través de tres elementos: a) la ampliación de su ámbito de acción a las negociaciones del proceso de integración; b) la constitución de un equipo técnico especializado con los apoyos necesarios para atender los temas derivados de la agenda de negociaciones; y c) definición de un mecanismo que asegure la permanencia y capacitación de los cuadros técnicos.

percepción es que los inversionistas van a localizar sus empresas, de preferencia, en aquellos países donde puedan manufacturar sus productos al más bajo costo, ganando acceso al mercado más amplio y a la vez, enfrentando la menor incertidumbre con respecto al acceso a los mercados globales. Esto sólo puede ser logrado mediante procesos de integración, principalmente si en los mismos participan países con diferente dotación de recursos y de desigual desarrollo comparativo".^{39/}

Finalmente, me quiero referir a dos aspectos que se vuelven claves de cara al futuro. Primero, es necesario el poder definir una estrategia coherente de lo que se quiere con estos dos instrumentos: plano de la integración sub-regional y estrategia para promover acuerdos de libre comercio. Segundo, no sólo se trata de generar una estrategia coherente desde el gobierno, sino que deben ser decisiones consensuadas por el conjunto de la nación, para definir el interés nacional. Debe incorporarse a este debate por definir el interés nacional en las negociaciones comerciales y en el esquema de

integración subregional, la voz y la opinión de los distintos sectores de la sociedad civil. Hasta el día de hoy únicamente se ha incorporado al sector privado al esquema. Es importante definir un esquema en el que estén representados y se expresen además, las fuerzas laborales, los partidos políticos y la comunidad académica.

El fortalecimiento de una estrategia de negociación que persiga el interés nacional, pasa por el poder definir y consensuar un "interés nacional" en el que estén recogidas e incorporadas las opiniones, temores, intereses y sugerencias de los distintos sectores de la vida nacional. Cualquier esquema de integración sub-regional o un acuerdo de libre comercio supone costos y oportunidades, lo cual demanda de la necesidad de definir colectivamente el interés nacional. Aunque lograr esto no sea fácil, es lo que le da fortaleza y continuidad en el largo plazo, para que cualquiera que sea el color político del gobierno que salga de las elecciones de 1994, se vea fortalecido nuestro interés nacional.

^{39/} William Pleitez, El Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana. ¿Dónde estamos y hacia dónde vamos, *Tendencias*, San Salvador, No.26, diciembre de 1993-enero de 1994. Pg.26.

ESTRATEGIA ECONOMICA 94-99
Lic. Jaime Acosta - FUSADES

1. ELEMENTOS CENTRALES DE LA ESTRATEGIA

1.1. Los pilares de la estrategia

La estrategia propuesta descansa sobre cuatro pilares fundamentales: impulsar un proceso virtuoso de crecimiento económico; modernización del Estado; disminución de la pobreza absoluta; y la modernización legal e institucional de la economía salvadoreña.

Estos pilares están íntimamente relacionados entre sí y deben buscarse en forma conjunta. Para que el crecimiento económico sea vigoroso y sostenido en el tiempo, se requiere de una estrategia que genere un crecimiento vigoroso y sostenido, es decir, que el mismo proceso de crecimiento genere las oportunidades para un crecimiento mayor. Para lo anterior se requiere que los componentes de la inversión, del desarrollo del sector externo y del control del gasto de la economía estén en el centro de la estrategia. La inversión, tanto nacional como extranjera, está en la base de todo proceso de crecimiento y un aumento es requisito indispensable para iniciar el círculo virtuoso deseado. El desarrollo del sector externo, tanto en lo que respecta a importaciones como a exportaciones, genera los incentivos correctos para los agentes económicos, promueve la competencia y desarrolla la creatividad de los empresarios. A su vez, integra a la economía con el mundo expandiendo los mercados locales, incorporando tecnologías y en definitiva mejorando la competitividad local.

Los dos elementos anteriores requieren como complemento un control del gasto total en la economía, para liberar los recursos necesarios que permitan aumentar la inversión y mantener las presiones inflacionarias bajo control. Este control del gasto total es tan válido para el gasto público como para el gasto privado y es consistente con un estímulo al ahorro.

Todo lo anterior, crecimiento vigoroso liderado por el desarrollo del sector externo y estímulo al ahorro y la inversión, genera el escenario adecuado para la

disminución de la extrema pobreza, objetivo primordial de la estrategia. Este escenario debe ser potencializado con una estrategia social adecuada, que complementando a los mercados permita que cada día más personas y familias superen las problemas de la pobreza absoluta y se incorporen productivamente a la vida económica.

Los elementos centrales de la estrategia que se elaboran a continuación están sustentados sobre los pilares ya enunciados.

2. HACIA EL CRECIMIENTO ECONOMICO

Después de un período de fuerte deterioro en la actividad económica y en las condiciones de vida de la población, se plantea la necesidad de concentrar esfuerzos hacia el logro de un mayor crecimiento de la economía. Como antecedente, conviene recordar que entre 1978 y 1982, el PIB se redujo en más de 20%, llegando en 1992 a solamente 3 puntos porcentuales por debajo del nivel de 1978. En términos per cápita, el deterioro es mayor.

El PIB real per cápita alcanzó un máximo en 1982, llegando a solamente 72% del registrado en 1978; no obstante el crecimiento reciente, el proceso de recuperación debe continuar sostenidamente para recuperar y superar el nivel de 1978. Además, el consumo per cápita, a pesar del extraordinario flujo de remesas familiares del exterior, también exhibe un comportamiento similar. El nivel del consumo real per cápita al inicio de los años 90, se encuentra un 20% por debajo de los niveles alcanzados en el período 1965-1975.

Lo anterior permite considerar que El Salvador se encuentra en posición de experimentar una recuperación significativa. Así, la tasa de crecimiento del PIB real comenzó a crecer en 1990, alcanzó un nivel de alrededor del 5% en 1992 y 1993, y es probable que sobrepase esa cifra en 1994. Entonces, el gran desafío de la política económica en la próxima década es el de aprovechar al máximo su potencial de crecimiento. Para esto, debe modernizar el marco

de políticas en diferentes dimensiones y se requiere que el sector privado modifique modalidades y actitudes tradicionales, para convertirse en un motor de crecimiento y modernización.

Estas consideraciones ponen de manifiesto la necesidad de hacer del proceso de crecimiento el objetivo y prioridad en la estrategia de desarrollo de los próximos años, considerando que el proceso de pacificación en el país posibilita tanto a los ciudadanos como al Gobierno, orientar sus esfuerzos y concentrarlos en superar el deterioro económico causado por la guerra.

2.1. El potencial del crecimiento económico

Estudios realizados por FUSADES, que se concentran en lo que se ha llamado el "Sector Privado Reducido" (SPR), que excluye a los sectores agropecuario, propiedad de vivienda y la Administración Pública, indican que el acervo de capital del país comenzó a disminuir en 1979, llegando a un punto mínimo en 1985 y manteniéndose constante en el resto de la década; muy por debajo de su nivel en 1979, por lo menos hasta 1991.

Seguramente la reducción y estancamiento del acervo de capital fue debido al incremento del riesgo y de la incertidumbre de la vida económica en la década de los ochenta. En este contexto, los inversionistas se negaron a invertir en el país, excepto a una tasa de rendimiento alta que compensara el riesgo. Como consecuencia, la inversión se redujo, y por tanto el stock de capital; esto, aunado al hecho de que la nueva (pero escasa) inversión que tenía lugar se justificaba sólo por retornos elevados, contribuyó a que la tasa real de retorno del capital pasara de un 6% en 1979 a un 30% en 1991.

En la actualidad estas tasas altas de retorno al capital se mantienen, sobre todo considerando que se encuentran "limpias del riesgo país", dado el proceso de pacificación, han atraído más inversiones y la consecuencia ha sido la expansión económica.

En efecto, el valor agregado real de los sectores analizados (SPR) ha crecido alrededor del 5% anual desde 1987; esto a pesar de que los incrementos del capital han sido modestos, de sólo un 1%. Por tanto,

es totalmente "natural", por no decir inevitable, que la tasa de crecimiento del stock de capital será, según experiencias de crecimiento en el mediano plazo, igual a (si no mayor que) la tasa de crecimiento de la producción. Si entonces, el stock de capital del SPR creciera a una tasa de, por ejemplo, 6 ó 7% anual en los próximos años, esto contribuiría con algo más de 4% para la tasa de crecimiento de la producción. Esto, aunado a un continuo incremento en la productividad de los factores de producción en una tasa de 3 a 4%, según el método de estimación, permite esperar un crecimiento en la producción del 7 al 8%, aun sin tomar en cuenta la contribución proveniente de la fuerza laboral (incluyendo el capital humano).

Ahora bien, se entiende que un crecimiento de un 7% en el SPR no se traducirá en un crecimiento de igual magnitud en el PIB real, debido a que igual deberían crecer los sectores agropecuario, propiedad de vivienda y sector público. No obstante, aun con suposiciones muy conservadoras para estos sectores, tasas reales de crecimiento del PIB equivalentes al 5% anual o más, parecen ser factibles para la economía, por lo menos en el mediano plazo.

2.2. Los pilares del crecimiento

Se parte de reconocer que es factible sustentar un crecimiento rápido de la economía salvadoreña durante los próximos cinco años, fundamentándose en los resultados de los estudios referidos anteriormente, los cuales demuestran que la economía de El Salvador registra un fuerte incremento en la productividad y también en el reconocimiento de los resultados y perspectivas de las reformas estructurales iniciadas desde 1989.

Se proponen como ejes de la estrategia para el crecimiento económico, el desarrollo del mercado externo y la inversión; buscándose además, que dicho crecimiento se dé en un contexto de estabilidad económica y creciente generación de ahorro interno.

El esfuerzo de la estrategia de desarrollo 1994-1998 se orienta a buscar altas tasas de crecimiento real. La experiencia de países que han reformado similarmente sus economías sugiere que esta meta de crecimiento es alcanzable.

Alcanzar altas tasas de crecimiento económico exige:

- * Un persistente esfuerzo de reforma estructural, para asegurar un continuo aumento de la productividad y,
- * Una cuidadosa administración de las políticas macroeconómicas, para generar un crecimiento impulsado por el sector externo y la inversión.

El sector externo y la inversión podrán ser los motores del crecimiento, sólo bajo condiciones macroeconómicas propicias que se caracterizan por un tipo de cambio real competitivo y tasas reales de interés, semejantes a las internacionales. Sin estas condiciones, es factible conseguir estabilidad pero no crecimiento sostenido.

El Gobierno, a través de la mezcla de políticas macro, puede alcanzar esta combinación virtuosa de tipo de cambio real competitivo y tasa de interés real alineada con el mundo. No se trata de promover la fijación, por parte del Banco Central, a los niveles deseados de una u otra variable. De todos modos, esta institución, en el mejor de los casos, sólo podría fijar los valores nominales del tipo de cambio o la tasa de interés, nunca sus niveles reales. Son estos últimos los que importan para la exportación y la inversión.

Esto no implica que el Gobierno no pueda influir en el equilibrio macroeconómico y llevar al mercado a una combinación propicia de tipo de cambio real y tasa real de interés. El éxito en esta tarea depende de la capacidad de la política económica para inducir un aumento del ahorro nacional. Depende también, aunque en menor medida, de la calidad de la política cambiaria y de la política monetaria.

Una de las ventajas del crecimiento es que genera espontáneamente oportunidades de inversión y holguras fiscales y privadas, capaces de permitir simultáneamente la satisfacción de aspiraciones de consumo, incremento en el gasto social y en el ahorro. (Véase anexo de efectos macroeconómicos del crecimiento)

2.3. Políticas macroeconómicas requeridas

El escenario objetivo descrito plantea importantes condicionantes para el manejo de la política macroeconómica, siendo importante precisar los lineamientos particulares a cada componente.

a. Política cambiaria

Para alcanzar el crecimiento previsto de las exportaciones, se requiere de un conjunto de políticas que incluyen: la apertura de la economía, la liberalización de mercados, la racionalización de impuestos, el establecimiento y administración ágil de mecanismos de reintegro a los exportadores y el mantenimiento de una política salarial flexible y realista.

La política macroeconómica debe procurar que el tipo de cambio no se separe significativamente de su nivel de equilibrio de largo plazo. Sin embargo, resulta difícil lograr este objetivo estabilizador en una economía abierta sujeta a considerables movimientos de capitales, por lo que es válido cuestionarse sobre qué hacer con la excesiva entrada de capitales. Algunas recomendaciones son:

- * Utilizar los excesos de divisas para prepagar deuda externa pública, ya que aproximadamente el 40% de esta deuda es no concesional.
- * Intervenir en el mercado cambiario con operaciones de cambio (acumulación de Reservas Internacionales Netas RIN) debidamente esterilizadas para evitar una expansión monetaria excesiva.
- * Reducir, en la medida de lo posible, el financiamiento externo del déficit porque genera, en el corto plazo, abundancia de divisas.

Las operaciones de prepago de deuda externa y acumulación de Reservas Internacionales Netas (RIN) suelen, en el corto plazo, provocar pérdidas fiscales o cuasifiscales. Esto obliga a dimensionarlas cuidadosamente y asegurar que el exceso de reservas del Banco Central, se inviertan rentablemente en el exterior.

b. Política fiscal

Esta política tiene una función clave para lograr que el consumo se restrinja y que la inversión se expanda fuertemente. Para lograr lo anterior será necesario:

- * Mantener un ritmo bajo de expansión del gasto corriente, porque es el que tiene mayor efecto sobre el consumo.
- * Expandir significativamente la inversión pública, de preferencia en obras complementarias con las exportaciones, o la inversión privada, relevando el componente importado.
- * Permitir un alza moderada de la carga tributaria, compatible con el crecimiento económico cuidando no desalentar las exportaciones, el ahorro o la inversión del sector privado.
- * Reducir fuertemente el déficit consolidado del sector público no financiero; por el efecto que tiene en el alza de la tasa de interés y la baja en el tipo de cambio real.

El ajuste del déficit fiscal es el ingrediente fundamental del Programa. La reducción del exceso de gastos del Gobierno hace posible la disminución de la tasa real de interés y el mantenimiento del tipo de cambio real a su nivel actual. Dado los requerimientos de inversión, el esfuerzo debe orientarse a contener el gasto corriente del Fisco.

c. Política monetaria y crediticia

Las implicaciones para la política monetaria son las siguientes:

- * La expansión del exceso de gastos del sector privado, generalmente va acompañada de un crecimiento apreciable de la oferta monetaria y del crédito bancario. El aumento del ahorro financiero y del crédito bancario es, en este contexto, conveniente y deseable, por lo que no debería ser combatido por el Banco Central.
- * La reducción de los costos de intermediación financiera es también importante para facilitar el aumento de la inversión y su adecuada asignación;

en especial cuando ello se traduce en una tasa de interés real en armonía con los mercados financieros internacionales. Frecuentemente los costos son altos por regulaciones ineficientes, altos encajes e inversiones obligatorias. En todos estos aspectos el Banco Central tiene una importante misión que cumplir. En particular, parece recomendable reducir gradualmente los encajes desde 30% y 20% para depósitos a la vista y a plazos a montos del orden de 15% y 5%, respectivamente.

- * La expansión de la inversión y el ahorro del sector privado suele exigir el desarrollo del mercado de valores y de acciones. Es importante la revisión de las regulaciones, tratamiento tributario, etc. de estos mercados.

Bajo estas condiciones, las tasas reales de interés pueden tender a la baja, siendo necesario que el Banco Central lo tome en cuenta en su política monetaria. En esta materia, el campo de acción del Banco Central está fuertemente condicionado por la política fiscal.

d. Control y reducción de la inflación

La reducción gradual de la inflación debe ser un objetivo central del programa macroeconómico. Un Banco Central independiente con el objetivo principal de cautelar la estabilidad de la moneda, es un aporte crucial en esa dirección.

Los costos de controlar la inflación dependen también de acciones de política económica que no corresponden al Banco Central. Una política fiscal expansiva, impulsa un alza en los precios de bienes no transables y obliga al Banco Central a permitir un alza de las tasas reales de interés. Esto causa un descenso del tipo de cambio real, con el consiguiente costo sobre la inversión y las exportaciones. Similares consecuencias se producen de una expansión excesiva del consumo privado.

El manejo de las tarifas públicas también tiene consecuencias sobre la inflación; la postergación de alzas es atractiva en el corto plazo, pero cuando deben ser puestas al día afectan desfavorablemente las expectativas.

Se considera que el Banco Central debe asumir la administración cuidadosa de una política monetaria orientada a contener la inflación al mínimo costo posible, en términos de alza de tasas de interés y caída del tipo de cambio real. La principal conclusión es reconocer la necesidad de mantener un patrón muy moderado de crecimiento del consumo. La

principal recomendación es aplicar una política fiscal que restrinja la expansión del gasto corriente del Fisco y propicie mayor flexibilidad a las políticas monetaria y cambiaria. La mezcla de políticas macroeconómicas propuestas se orienta a permitir un crecimiento alto, con austeridad en el consumo y con fuerte expansión de la inversión y las exportaciones.

ANEXO

EFFECTOS MACROECONOMICOS DEL CRECIMIENTO

Con el objeto de visualizar las metas a buscar en el manejo macroeconómico, a fin de inducir altas tasas de crecimiento económico para el próximo quinquenio, y los retos que pueden encararse en la búsqueda de dichos objetivos, se ha hecho un ejercicio de consistencia numérica, simulando tasas de crecimiento real de 16% en promedio para los próximos cinco años.

Este incremento en la producción global supone la utilización de recursos ociosos, aunque el PIB per cápita proyectado para 1998 es inferior en 10% al registrado en 1978.

La meta de crecimiento fijado exige de un esfuerzo considerable de inversión. La tasa de inversión global requiere incrementarse del 15.7% del PIB en 1992 al 22% en 1998. Esto implica un aumento real anual de la inversión fija equivalente al 12%. El aumento de la inversión debe ser liderado por el sector privado de esta manera, el marco general de la política macroeconómica debe adecuarse a este objetivo.

La expectativa de evolución de las exportaciones e importaciones, supone un aumento moderado en el volumen físico de las exportaciones tradicionales, un rápido crecimiento en el volumen de las exportaciones no tradicionales (15% anual) y un aumento significativo de las importaciones, consistente con el crecimiento del PIB y de la inversión fija.

La expansión prevista en la inversión y las exportaciones obliga a mantener un alza moderada del consumo total del 3.7% anual (3.0% en 1992 a precios constantes de 1962). La disciplina de ahorro es un elemento clave para mantener el consumo global dentro de los márgenes indicados.

Si no se logra contener el consumo, la sumatoria de la demanda de consumo, inversión y exportaciones generará presiones inflacionarias. En este caso, el Banco Central, para no ceder a estas presiones, tendría que sacrificar parte de la inversión o atenderla con mayor ahorro externo. Ambas opciones implicarían una tasa de interés real más alta, un tipo de cambio real más bajo y a la larga, un menor ritmo de crecimiento del PIB.

Los supuestos de exportaciones e importaciones hacen prever un crecimiento del déficit comercial para el próximo quinquenio. Dada la evolución prevista en la cuenta de servicios y en las transferencias netas, el déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos (incluyendo donaciones) pasaría de 2.3% del PIB en 1992 a 6.7% del PIB en 1998. La magnitud del déficit de cuenta corriente es significativa y su financiamiento requerirá de una entrada neta de capitales importantes, de los cuales una buena parte deberían ser internados por el sector privado.

Estas cifras sugieren que en el país no existe exceso estructural o de largo plazo de divisas. En el corto plazo puede ser el caso, pero el crecimiento sostenido de la economía (y de las importaciones) generará, a mediano plazo, una brecha entre la oferta y demanda de divisas.

El marco de referencia básico para la política monetaria y crediticia parte de considerar que el exceso total de gastos de la economía o ahorro externo, aumenta de 5.8% del PIB en 1992 a 8.5% en 1998 (excluyendo donaciones). Dado el ajuste fiscal previsto se esperaría que durante este período, la expansión de gastos del sector privado o "brecha sector privado" sea mayor al pasar de 1% al 5.8% del PIB. Esto tiene como contrapartida, el aumento de la tasa de inversión privada de 11.5% del PIB en 1992 al 15.4% en 1998 y también mantener el ahorro privado relativamente constante durante el período (10 ó 11% del PIB).

COMENTARIOS DEL DR. ARNOLD HARBERGER

Hace varios años que yo estoy viniendo a este país, la mayoría de los casos 3-5 veces al año, y así he tenido la oportunidad de presenciar y observar estos procesos de reforma, modernización y liberalización por los cuales ha pasado el país en estos últimos años.

Para mí fue un gran placer escuchar los cuatro comentarios por el grado de madurez que han reflejado. No creo haber escuchado ni una frase que yo llamaría demagógica; los expositores estaban pensando en los problemas reales del país, hacia dónde el país debe ir y con qué modalidades debe tratar de hacerlo. Quizá no es lo mismo que las viejas reuniones políticas donde uno llega a tener catarsis espiritual, pero es mucho más fundamentada en la realidad. El manejar un país es como manejar cualquier otra cosa y cuanto más complicada es la situación de un país, más importante es el buen manejo y sobre esos temas yo creo que el trabajar en base a llamados muy emotivos no sirve mucho más. El primer comentario es un aplauso para los cuatro expositores por la sencillez, honradez y honestidad intelectual de su presentación.

Si hay un elemento que encontré que se le dio menos énfasis y que se debiera darle más, es la naturaleza de las realidades que enfrentamos. En muchos de estos casos en el mundo, y más y más con el tiempo, el fenómeno es acomodarse hacia donde se está haciendo el mundo, o sufrir.

Les voy a contar unos resultados de unas investigaciones que hice en el transcurso del año pasado trabajando con los datos de este país y tratando de buscar, en un sentido, las actuales y posibles fuentes de crecimiento a futuro en el país. Lo que yo encontré fue una cosa que puede parecer bastante obvia. Partiendo de como el año 70, el país gozó de un auge económico muy fuerte a lo largo de buena parte de la década. En el transcurso de este auge el ahorro aumentó y el stock de capital, el acervo de capital del país, aumentó como en 40-50%. Hacia finales de los años 70 brotaron problemas conflictivos dentro del país y con eso, en primer lugar, el auge terminó, quizá por otras razones, pero además la

gente dejó de tener mucho interés en seguir invirtiendo. El acervo de capital productivo fue paulatinamente bajando a lo largo de varios años.

En el comienzo, con el brote de los líos, lo que sucedió fue una baja en la tasa del rendimiento del capital; eso duró 3-4 años; la tasa de rendimiento bajó de algo como 20% a algo como el 6%, pero a partir de 1993-94 ha ido subiendo a una tasa formidable y para ahora está en niveles casi sin precedente creo que en este país, o en Centro América: a un 30% de rendimiento.

Ahí yo veo dos cosas: uno, un stock de capital que está rindiendo tasas de rendimiento tan buenas que es una invitación a mayor inversión. No tengo la menor duda que, faltando un rebrote de dificultades socio-políticas, vamos a presenciar aquí en El Salvador un crecimiento de inversión, un aumento de producción económica muy formidable en los próximos años. Es muy positivo este resultado y está basado en las cifras verdaderas de este país que son cuentas nacionales. No suelen exagerar los rendimientos.

En El Salvador, con la relativa paz, con un consenso político relativo, con una dedicación para hacer nuevos esfuerzos para modernizar, con una buena parte del camino ya trazado, sí, en este país el capital va a venir, sea capital estadounidense, capital europeo, capital japonés, capital salvadoreño que está en el exterior y que puede volver, capital nicaragüense que está en el exterior y que también puede volver. Si yo fuese nicaragüense teniendo unos millones de dólares en Miami, yo pensaría mucho en traerlo o no a Nicaragua. Y ahora, ¿qué va a pasar con la pobre Nicaragua? Nadie va a venir con amplios montos de capital para inversión allá porque hay demasiada confusión. Nadie sabe hacia donde va, no hay consenso, hay puros conflictos, la gente no se ha puesto de acuerdo, todo está mal porque las tasas de rendimiento están bajas. ¿Por qué ir allá cuando uno puede venir acá?

¿Cómo va a cambiar Nicaragua? Yo les digo que los niveles de vida van a bajar fuertemente de nuevo. Es decir, el estilo de vida en Nicaragua ahora está a la

mitad de lo que era, y va a bajar aún más antes de que aprenda a vivir en este mundo. No veo que haya otro remedio pero ahí, eso da entre líneas muchas observaciones para ustedes. Ustedes han superado una fase conflictiva importante, están saliendo de eso y ¡por Dios! no vuelvan ahí. No veo aquí ninguna idea que va a haber una vuelta hacia esa fase, pero les digo, que por ese lado no hay nada. El resultado viene al hacer que este país pueda competir en este nuevo mundo en que cada día están entrando en el comercio internacional nuevos competidores, algunos de ellos todavía no muy importantes. Rusia no es un ejemplo para Latinoamérica, en los próximos años no van a entrar como una fuerza muy importante en los mercados internacionales; pero China ya está y China está haciendo competencia en todas partes del mundo. No va a desaparecer, está ahí para un futuro indefinido y va a seguir haciendo competencia muy fuerte para todos los países como El Salvador y los demás países latinoamericanos como México, Chile, Argentina. La trayectoria para ganar nuevos mercados en el mundo, no va a ser en esta próxima década tan fácil como lo fue en la década de los 60, cuando España liberalizó su economía y terminó triplicando el producto per cápita.

Brasil tuvo un período muy positivo con crecimiento del 10% anual por una década. Eso en un ambiente en que no hubo tanta competencia como lo hay ahora, pero estoy diciendo que la tarea de ganar nuevos terrenos en esta economía mundial es más difícil de lo que fue hace 20-30 años. Pero eso es otro hecho, no es una cosa que uno pueda volver a las viejas políticas y pensar que se va a ganar algo, no perder más. Lo único que hay que hacer es entrar a esta lucha.

Hablando de realidades, otra realidad super importante para éste país es una cosa que ustedes me han escuchado decir en otras oportunidades. El hecho más fundamental de este país, que lo distingue de la mayoría de los demás países centroamericanos y latinoamericanos, es el gran flujo de fondos que vienen hacia el país. En el 88, cuando hicimos un conjunto de estudios sobre esta economía, notamos que había dos grandes fuentes de flujo de fondos: ayuda externa por un lado, y por otro las remesas de los salvadoreños. Mi memoria es más o menos mitad y mitad, 500 millones de dólares cada fuente.

Nosotros pensamos que probablemente eso iba a reducirse significativamente, pero lo que ha pasado es que a medida que la ayuda externa ha ido bajando, las remesas del exterior han ido aumentando y, ahora, con las tasas muy atractivas para la inversión para el capital, yo veo que va a venir una nueva entrada de fondos que es la inversión cautiva. El síndrome de esta economía, que ha sido una super abundancia de dólares y un tipo de cambio que algunos de ustedes llaman sobrevaluado; este síndrome va a seguir. Esa es una parte de la vida que, en un sentido, es la carga especial de esta economía. Es una realidad que uno no puede decir que ojalá que desaparezca, o que hay manera para hacerla desaparecer. Si hay maneras, estas son contraproducentes, como hacer el país no atractivo para atraer fondos. Así que el país tiene que vivir con la idea de que el tipo de cambio real, como lo denominamos, es una cosa que tiene su propia vida y que está en este caso determinado más que nada por estas venidas de amplios fondos del exterior. Los fondos externos permiten que el gasto total en la economía sea mayor que la producción total; es otra manera de decir lo que significa una venida de fondos. Esos fenómenos de ver gasto mayor que producción total, en general, en el mundo son señales de prosperidad en la economía afectada. Es cuando termina la venida de fondos cuando realmente la economía comienza a sufrir, como aquellos países que han pasado por la llamada crisis de la deuda que Latinoamérica bien sabe.

Estoy emitiendo un juicio fuerte e importante aquí, que es poco ilusorio pensar en una política que va a cambiar esta realidad. Es mejor pensar en una política económica que reconozca esta realidad de que los fondos van a seguir viniendo y que nosotros no queremos que paren de venir y que ojalá que se aprovechen de la manera más productiva posible para aumentar la inversión, aumentar el poder productivo del país y así formar la base del futuro.

Un punto más de importancia es por el lado del mismo gobierno. Realmente son dos puntos, uno por el lado de recaudaciones y otro por el lado del gasto. Por el lado de recaudaciones les pongo el reto de que vayan a mirar las estadísticas del Fondo Monetario, del Banco Interamericano, del Banco Mundial, sobre el esfuerzo fiscal de diferentes países. Ustedes van a ver que entre los países comparables, El Salvador ocupa

un lugar muy bajo, como 9% del producto en esfuerzo tributario; muy mínimo, que es una cosa que es muy fácil de recuperar, mejorando más que nada el sistema. Yo he visto a lo largo de estos años muchas mejoras y reformas en el diseño del sistema tributario, tanto en la reforma del IVA, la reforma arancelaria, la reforma del impuesto a la renta; todo esto conduce a hacer a este país más ágil, más competitivo. Que los impuestos no están ejerciendo como traba en los procesos económicos, entonces se ha de aprovechar estas cosas; pero uno no aprovecha cuando uno tiene la estructura para un buen sistema tributario. Uno con eso no logra la productividad que debetener y yo creo que los próximos retos van por el lado de la administración y cumplimiento.

Un gran amigo mío, Francisco Gil Díaz, que es Subsecretario de Ingreso en el Gobierno de México, es más que nadie el responsable por todas las reformas del sistema tributario en México a lo largo de 20 años. Cuando llegó el Presidente Salinas le dijo a Paco: "Paco, usted diseñó éste sistema, ahora adminístrelo". Entonces se lo dio para administrar y durante este período el gobierno mexicano ha bajado aún más las tasas de los impuestos. Ahora la estructura mexicana es muy parecida a la salvadoreña. Ellos lograron subir el rendimiento en como cuatro puntos del producto, pero les digo que no vino sin dolor hasta cierto punto, porque el precio fue de como cien personas el año que fueron a la cárcel por falta de pago de impuesto. El pago de impuesto pasó en México de ser una cosa voluntaria a ser una cosa más bien seria en que la gente toma en serio sus deberes de cumplir con sus impuestos.

Si uno tiene un sistema tributario super injusto con tasas super elevadas que nadie puede pagar, realmente en ese tipo de sistema uno puede quizá entender y perdonar hasta cierto punto ciertos grados de evasión; pero una vez que uno tiene un sistema tan limpio, tan directo, tan eficiente en su diseño como el actual en El Salvador, no creo que haya más excusa y uno de los grandes retos para el próximo gobierno es lograr este paso que va a terminar abarcando, yo creo, a la mayoría de los contribuyentes de éste país. Van a tener los contribuyentes que cambiar su manera de enfrentar sus deberes con el Estado y eso es un enorme reto.

La otra cosa es por el lado del gasto. Ustedes han escuchado esta mañana (yo no estuve pero puedo imaginar) que hubo un llamado muy importante para aumentar el elemento de inversión en capital humano, cosa por la que se ha pasado por encima durante estos años de dificultades políticas y conflictivas dentro del país. Ahora se ha de reconstruir un sistema educativo que en un tiempo fue la envidia de muchos de los países de Latinoamérica. Ustedes tienen que volver a ese punto y eso va a requerir muchos esfuerzos, muchos recursos, mucha dedicación humana.

Por otro lado hay una cosa que yo pienso es el gran desafío de las próximas décadas. Yo voy a Argentina, a Uruguay, a Chile, a México y encuentro, por lo menos en estos cuatro países, reformas de diseño de política económica muy buenas, muy modernizadas, que han llevado a estos países al mundo moderno en esos aspectos de la política. Donde hace falta es por el lado del control del gasto, que en un sentido el gasto puede haber sido en algunos puntos una manera en que ciertos miembros de la familia Somoza dieron prebendas a sus familiares y a sus amigos y eso fue vía el gasto público.

Uno pasa a casos como el mexicano donde no es exactamente así, pero sí es que los gobernadores de los diferentes estados de México lo consideran su derecho de decidir hacia dónde va la inversión en infraestructura, etc. Los criterios no son de los más adecuados económicamente, hay mucha inversión mal encauzada, mal diseñada, mucha plata; en un sentido, pérdidas por no hacer de una manera técnica y cabal todo el proceso de inversión y gasto gubernamental.

Chile en este caso, es el país más avanzado en el control por la vía técnica del gasto gubernamental. Eso ha sido una de las grandes ventajas que ha ayudado a Chile a ser el país que, comenzando en la peor situación inmediatamente después de la crisis de la deuda, ha podido encontrar una vía para salir recién de la crisis de la deuda y prosperar. Ahora todo el mundo dice que Chile es un país super próspero. En ese sentido es bueno. Así termino mencionando que es una de las economías que más conozco en el mundo; que lo que para mí ha sido la satisfacción más grande acerca de la economía chilena, es cómo ha

tenido cambios de gobierno, cambios de equipo varias veces, sin que se cambiara significativamente el marco general de política económica. En un sentido u otro, todo el país está detrás de una estrategia primordial. Hay diferencias de opinión dentro del modelo, pero no hay cuestionamiento serio de esto.

Yo creo que eso ha sido otra parte del secreto del gran auge chileno en estos últimos años. Creo haber escuchado esta tarde aquí que ustedes se están acercando a un consenso similar y ojalá que este país pueda tener una trayectoria tan positiva y tan buena.

CAPITULO VI.

PONENCIAS DE LOS CANDIDATOS VICEPRESIDENCIALES

PONENCIA DR. ENRIQUE BORGÓ BUSTAMANTE CANDIDATO VICEPRESIDENCIAL PARTIDO ARENA

Muy buenas tardes y muchas gracias a CEDEM y a CINDE. Señores de la mesa, señoras y señores, es realmente para mí un privilegio poder dirigirme a ustedes en esta ocasión para hablar del planteamiento de gobierno del partido Alianza Republicana Nacionalista del cual soy candidato a la Vicepresidencia de la República.

Primero que nada quiero iniciar mi plática usando un término que ahora se ha vuelto común, que es la misión; realmente en todas las actividades privadas se oye continuamente que primero hay que establecer la misión y a veces la visión también. Yo voy a empezar nada más por la misión de un gobierno que es sumamente importante y trascendental; realmente es mejorar el standard de vida, dar un alto grado de satisfacción, no a la mayoría del pueblo salvadoreño, no al 50% ó 50 más uno, sino a la totalidad del pueblo salvadoreño y ese es el objetivo que realmente debe de impeler al gobierno de un país en toda su trayectoria durante todo su mandato.

Desde el punto de vista constitucional, que alguien lo había mencionado hace unos momentos, me parece

que fue la Licenciada de Barraza. En la Constitución del 83, sufre un cambio fundamental la concepción de lo que es el Estado y en el primer artículo de la Constitución se pone al ser humano a la cabeza de la Constitución. Ese es el centro sobre el cual gira toda la actividad del Estado, a diferencia de las Constituciones anteriores en que empezaba diciendo que El Salvador es un Estado republicano, democrático, etc., etc. Este cambio es sustancial realmente porque el hombre vuelve a ser el punto más importante y esto nos lleva a una primera aseveración: que el Estado está al servicio del pueblo y no el pueblo al servicio del Estado. Esta aseveración, yo creo que merece una ampliación, en el sentido de que estamos hablando de Estados democráticos, de Estados en que el pueblo salvadoreño, en nuestro caso, es el que decide la forma de su gobierno, quiénes lo integran y por cuál camino ha de seguirse durante un cierto período por el cual han sido electos. En el caso del Poder Ejecutivo por cinco años, en el caso de alcaldes y diputados por tres años.

Cuando se habla del hombre como el centro de la actividad del Estado; y al hablar del Estado, para mí

se hace indispensable tocar un tema que realmente no lo he visto dentro de los distintos aspectos que se han consultado a quienes han participado tan brillantemente en las exposiciones anteriores y es el hecho de que estamos hablando de un Estado de Derecho que es nuestra principal aseveración en materia de lo que tiene que ser el Estado de El Salvador.

Estado y Derecho son dos caras de una misma moneda. El Estado no puede concebirse sin la existencia del Derecho ya que según la definición, que escasamente recuerdo, el Estado es una sociedad jurídicamente organizada, etc. Es decir, que para que haya Estado se necesita que haya Derecho y para que haya Derecho, a la vez, es un condicionante que haya Estado. Esto es importante, porque cuando nosotros hablamos usualmente del Estado de Derecho, que es un sustrato fundamental a toda la actividad gubernamental en toda la historia y toda la vida de la nación, realmente estamos sujetando a lo que nosotros llamamos gobierno, o en este caso al Estado, a ciertas limitaciones frente al ciudadano; estamos estableciendo ciertos derechos: los derechos humanos, los derechos individuales, derechos económicos en favor de los ciudadanos del Estado; y además cuando hablamos de un Estado de Derecho no podemos concebirlo en un estado autoritario, en un estado que realmente sea dirigista de todas las actividades, en un estado que sea autocrático; estamos hablando de un estado cuya conformación exige, como mínimo, la separación de los poderes que ahora se llaman órganos, o sea las funciones del Estado, que le da ciertos derechos al individuo frente al mismo Estado y que regula primeramente dentro de la Constitución Política, cuáles son esos derechos fundamentales que el ciudadano tiene frente al Estado. Es decir, si hablamos de un Estado de Derecho, debemos de tener bien claro, bien presente, que estamos hablando del tipo de Estado de democracia occidental. No cabe un concepto intervencionista o un Estado autocrático.

Dicho esto, yo quisiera referirme a varias partes sin llevar un orden preconcebido, pero lo primero es que, ya que se ha hablado aquí en la mañana de la modernización del Estado, de la disminución del Estado, debo decir que para partir de cuál es la

propuesta que se tiene de parte de nuestro partido, debemos considerar que el Estado realmente es y debe tener un rol únicamente subsidiario, debe tener un rol primordial en lo normativo, en lo regulador y en el control. Pero el Estado no es el dueño de todas las actividades de un país. Este concepto de que el Estado realmente es quien puede decidir qué le da a un ciudadano, o a un grupo de ciudadanos, o a sectores de la población, es un concepto que no cabe dentro de nuestra actual situación.

La actividad del Estado tiene que ser en favor del ciudadano, vuelvo a insistir, y es por esa razón que el ciudadano puede escoger aquellas actividades que él desee y en esa medida en que puede escoger, el Estado si es que está involucrado en ellas, tendrá que retroceder. El Estado no es el dueño de la cancha. El Estado realmente no da concesiones aunque así aparece dentro de nuestra Constitución Política y seguimos nosotros con la misma idea de las concesiones, del Estado dueño de todo y que permite que circulen los buses en una determinada ruta o que puedan, que sé yo, venderse ciertos productos libremente o estén sujetos a controles, que se permitan o prohíban ciertas exportaciones o importaciones.

Naturalmente, éste no es un principio tan absoluto como podríamos decir, pero son dos puntos de vista desde los cuales se analiza esta temática. Si lo vemos desde el punto de vista del Estado dueño de todo, que va cediendo, estamos hablando de un Estado intervencionista, de un Estado dirigista, de un Estado que tiene todos los derechos y los ciudadanos tienen que aceptar lo que ese Estado por medio de sus gobernantes diga.

Por el otro lado, si lo vemos desde el punto de vista del sector privado, vemos que la persona tiene los derechos de libertad, los derechos de propiedad, los derechos de libertad económica y, como consecuencia, es él el que goza de la facultad o explotación de lo que son las actividades económicas y sólo por una excepción, en ciertos casos, el Estado tiene que participar en esas actividades.

Yo quiero hacer una simplificación y quiero decirlo en estos términos: para mí, el Estado puede actuar dentro del campo económico, únicamente en

aquellos casos en que por la magnitud de las inversiones, por la naturaleza de los recursos usados, por ejemplo los llamados monopolios naturales, sea el Estado el único que deba hacerlo; pero en el resto, en el campo económico, yo creo que el Estado no debe de participar y yo lo excluiría diciendo, en forma general por supuesto, que el Estado no puede participar en aquellas actividades en que se producen, venden o se distribuyen bienes o productos que tienen un precio, es decir, que están dentro del mercado. Yo considero que el Estado debe de estar inhibido de esas actividades y, como digo, sólo por excepción debe participar en las actividades económicas.

Esta situación nos lleva necesariamente al establecimiento de una Economía Social de Mercado, en la cual el hombre sencillo, el hombre simple, tiene dos grandes libertades: la libertad individual y libertad económica. Además, tiene que tener garantizado el derecho de propiedad. Si no existen esos elementos, como si no existe libre competencia, no puede haber realmente una Economía Social de Mercado. Por esa razón, en todas aquellas ocasiones en que ha habido una participación del Estado, sean éstas bien por fijación de precios, tenemos algunos casos como el del petróleo y sus derivados, teníamos antes el caso de ciertos productos que sólo el Estado podía exportar: café, algodón, azúcar, en el cual el Estado realmente era el único que intervenía en el mercado y establecía cuotas y establecía precios; en ese caso, yo me atrevería a decir que ni siquiera hay mercado, porque cuando los precios de los bienes o productos son determinados por la acción de un solo agente, y en este caso no económico, no puede decirse que estamos hablando de una economía de mercado.

Pero parto de una base, de que la Economía Social de Mercado realmente ha demostrado ser el sistema que más conviene para el desarrollo económico, para el desarrollo social, y como decía al principio de mi exposición, para el bienestar de todos los salvadoreños; que sin ese sistema nosotros estaríamos en las manos de un Estado todopoderoso, de un organismo interventor que introduciría en la actividad económica todas sus decisiones, haciendo desaparecer precisamente los beneficios de la Economía Social de Mercado.

Uno de los problemas que realmente hemos tenido y es uno de los problemas de tipo general, de tipo macroeconómico, es que necesitamos de un crecimiento fuerte y sostenido. Hemos tenido una época en la cual hemos logrado una estabilización con crecimiento; que es lo que ha sucedido en los años del 89 a lo que va actualmente. Pero nosotros necesitamos ahora invertir y tener un crecimiento sin desestabilización, o sea, en otras palabras, necesitamos nosotros lograr el desarrollo económico.

Ahora bien, creo que como en el caso de Alianza Republicana Nacionalista que ya está en el gobierno y que ya ha probado este sistema y que se ha probado por primera vez en El Salvador, no hay duda de que lo que ahora está sucediendo es que existirá una continuidad en la aplicación del sistema. Es lógico que a raíz de esa misma circunstancia surjan todas las preguntas y todas las críticas de todas las fallas, de todos los errores que se han cometido; pero creo que honestamente ahora, todos los partidos políticos ya han declarado que son partidarios de la Economía Social de Mercado. Algunos hablan de Economía Moral de Mercado, pero todos están hablando de ese denominador común que es la economía de mercado.

Creo que tenemos varios problemas: en primer lugar, ha habido una reversión, aquí sí digo, una reprivatización de todo el sistema bancario y asociaciones de ahorro, que realmente ha permitido que la acción del Estado en ese campo, en el campo puramente financiero, se haya eliminado y haya vuelto a la sociedad en general para pueda manejarlos más eficientemente. Pero todavía hay camino por recorrer. Por ejemplo, en materia de seguros todavía no tenemos ni siquiera una legislación adecuada. La Superintendencia de Instituciones Financieras debe fortalecerse para poder profundizar toda la reforma que se ha hecho en el sistema financiero.

Queriendo aprovechar un poco el tiempo, quiero hablar momentáneamente de lo que es la modernización del Estado, porque ya que mencionaba que el Estado debe reducirse y que debe, además de lo que ya ha hecho, reprivatizar aquellas inversiones que tenía dentro del sector económico privado, debe también proceder a la privatización de todas aquellas entidades o empresas

del Estado que deben de estar en manos de los particulares. Ese "deben" lo pongo entre comillas porque realmente hay muchas consideraciones que uno puede hacer para determinar si ésta o aquella o la otra empresa, realmente deben o no deben ser privatizadas.

Particularmente es importante cuando se habla de los monopolios derivados de la explotación de recursos naturales, en lo cual surgen interrogantes serias sobre esa privatización. Pero en el plan de esa modernización del Estado no basta simplemente que el Estado se reduzca en su tamaño; es necesario tecnificar al Estado, es necesario realmente tecnificar a todos los elementos que integran el gobierno; y déjenme sólo hacer un comentario, ya que se hablaba bastante de descentralización y, si mal no recuerdo, el Dr. Córdova decía que había 201 municipalidades con menos de 22,000 habitantes cada una, y suena muy bien cuando se habla de la descentralización y aquí sólo he oído la descentralización geográfica, no he oído nada de la descentralización por funciones. Pero bien, el hecho es que cuando uno está acá hablando de 201 municipalidades, con menos de 20,000 habitantes, surge una duda. Pero hay que ir a visitar. Cuando uno las visita... ¡no sé! Y no quiero hacer números de cuántas de esas municipalidades tienen la capacidad para mínimamente administrar aquello que se les pueda encomendar.

Pero bien, para esa descentralización como para toda la modernización del Estado, realmente debemos de ser pragmáticos. No es posible que nos aferremos a ciertos conceptos y podamos nosotros realizarlos indistintamente. Creo que fue el Dr. Harberger, no recuerdo quién de los expositores, tal vez fue el Dr. Castañeda, quién dijo que la medicina pueda resultarnos peor todavía que la enfermedad; que vamos a entregar una administración y resulta que esa administración va a ser tan mala que era preferible como se encontraba. No estoy haciendo una aseveración, estoy haciendo nada más un señalamiento.

Ahora este objetivo, si yo fuera a leerles lo que es la modernización, descentralización, voy a hablar en términos rápidos, gestión o preparación de recursos humanos y especialmente en el aspecto de la gestión de inversión financiera y fiscal, pero más que todo

también quiero hablar de los procedimientos de la burocracia, y eso ya no sólo se refiere a esas pequeñas oficinas, sino realmente a las oficinas en todo el país. Tenemos sistemas realmente obsoletos, sistemas que vienen del siglo pasado; lo comentábamos en el coffee break, que hay sistemas de los años 30 y que hoy se siguen copiando, como es la intervención a priori de la Corte de Cuentas y una serie de regulaciones o reglamentaciones, diría yo, un poco típicas hispánicas, que hacen que se cree una burocracia enorme y que además de eso, a raíz y como consecuencia de esa burocratización, siempre encontramos el peligro, si no la encontramos directamente, la corrupción.

Creo que el aspecto de la modernización del Estado es una actividad primordial que tiene que llevarse a cabo lo más pronto posible. Ahora, a mí no me preocupa el hecho de que exista un desplazamiento de mano de obra, particularmente cuando se refiere a las empresas estatales. Yo he visto varias privatizaciones fuera de aquí de El Salvador, y ustedes han visto una acá que son los bancos, que no han producido definitivamente ese desplazamiento que tanto se teme que va a generar una privatización de ciertas entidades.

Pero siguiendo con esta exposición, realmente si nosotros en lo económico podemos tener una participación mayor del sector privado y el Estado modernizado en tal forma logramos que sea eficiente, existirá siempre una serie de actividades que el Estado va a tener que realizar. Pero creo que es necesario que todo ello esté fortalecido con el Estado de Derecho y de seguridad pública que decía hace algunos momentos.

Debemos promover realmente estas condiciones y romper con esa actitud del salvadoreño: que el semáforo está en rojo y si no está el policía, pues me lo paso. Creo que debemos hacer un alto en este momento e iniciar una concientización y, especialmente quiero mencionarlo, esa concientización en lo que se refiere a impuestos, porque estamos convencidos por los datos que tenemos, que el problema de la recaudación fiscal que no es suficiente, existe un problema ahí precisamente porque tenemos esa evasión, ese incumplimiento. Debo decir que hace más de 30 años

estuve en una reunión en que se quería crear el delito fiscal y yo me opuse rotundamente a ello. Hoy debo decir que me alegra que exista el delito fiscal, porque este país no puede soportar la evasión que tiene en sus ingresos, particularmente en los dos impuestos que más están contribuyendo al Estado, que son precisamente el impuesto sobre la renta y el impuesto al valor agregado. Eso y el contrabando, que también ha sido otro de los males que hemos tenido. Pero la reducción de la tasa de esos impuestos exige su cumplimiento. La ampliación de la base tributaria es indispensable, si nosotros realmente queremos solventar las obligaciones del Estado.

Por el lado del gasto, ya había dicho, para empezar la modernización del Estado implica una reducción de ese gasto y la reducción del gasto también debe hacerse en aquellas áreas donde realmente no sea prioritario. Esta situación de que no sea prioritario, quisiera referirla precisamente al área del desarrollo social, que es la otra cara de la moneda. Que si nosotros realmente no tenemos el desarrollo social tampoco vamos a tener ningún desarrollo económico.

El problema del desarrollo social hay que verlo a dos niveles: a corto o inmediato plazo y a mediano y largo plazo. Por ejemplo, se critica de que puedan hacerse sistemas de enseñanza vocacionales. Pero si tenemos problemas de analfabetismo en nuestro país del 25% en la población, si necesitamos, si el grado, si el promedio de grados que tiene nuestra población anda alrededor de los 4.6, casi 7 en la ciudad y 2.8 en el área rural, eso no se puede corregir de hoy a mañana. Milagros no se pueden hacer. Sí, eso requiere tiempo y una reforma en todo el sistema educativo que se vuelve imperiosa. Pero no pidamos de que esto se pueda realizar en uno, en dos o en cuatro años.

Estamos en una tremenda desventaja. Sólo por darles una ilustración sobre este tema, en los índices de desarrollo humano preparados por las Naciones Unidas en el año 92, aparece que el índice de desarrollo humano está compuesto de distintos elementos, distintos factores que se ponderan con una fórmula que yo no la entiendo, pero estos elementos esenciales son: en primer lugar el ingreso per cápita; luego tenemos la esperanza de vida, el

suministro diario de calorías, el número de habitantes por médico, diría en la parte salud; alimentación, posiblemente vivienda también. Por el otro lado tenemos el grado de educación, analfabetismo, escolaridad promedio, son elementos fundamentales para que nosotros podamos tener desarrollo económico. Me voy a referir sólo a educación o a educación y salud quizá, como se ha hablado esta mañana.

Con esos índices nuestro país tiene, voy a decir, un honroso término medio porque está en el segundo grupo; tiene 0.524 y óiganlo bien, Costa Rica 0.876, y el máximo de puntos en índice de desarrollo humano lo tiene Japón que tiene 0.983. Realmente es impresionante que Costa Rica, nuestra vecina, esté tan bien; pero está bien porque su reforma educativa la empezó hace 45 años, no la empezó el año pasado. Es decir, esa es una inversión de muy largo plazo cuyos efectos no pueden producirse como nosotros desearíamos, al igual que queríamos que las exportaciones no tradicionales se cuadruplicaran y no fue así.

Entre los países centroamericanos, Panamá tiene 0.796 puntos, Nicaragua tiene 0.612, no sé si ahí lo que es el aspecto salud o educación anda muy por encima porque el ingreso per cápita anda más bajo. Por ejemplo, en calorías consumidas Nicaragua anda bajo; en Costa Rica es 2808 calorías por persona, en Panamá 2539; ahí estamos en tercer lugar, 2317 calorías por día. Pero en número de habitantes por médico Costa Rica tiene 960, El Salvador tiene 1830 habitantes por médico y en esto sí nos llevamos la bandera.

De manera que el problema de nuestro país en cuanto se refiere a lo que es el desarrollo social que es, como decía, la otra cara del desarrollo económico, nosotros no podemos pensar a corto plazo y esto me lleva a algo que se ha dicho esta mañana, no sé por quiénes, pero más de alguno ha dicho que nosotros tenemos que tener un plan nacional. No se trata de un plan de gobierno de cinco años sino que debemos tener un plan nacional para resolver todos nuestros problemas en los plazos adecuados.

Finalmente, quiero nada más ampliar en cuanto al problema que tenemos de que el mercado no es

suficiente para satisfacer a determinadas partes de nuestra población. El caso, por ejemplo, de los microempresarios, que realmente alguien decía que hay que proceder a su inserción dentro de la economía. No sé, tal vez una forma de integración vertical con las grandes empresas, buscar ese tipo de soluciones; y ahí sí, por ejemplo, voy a hablar de la posibilidad de créditos subsidiados. Pero a lo que me quiero referir específicamente, y creo que no sé quién de los expositores que nos han venido a visitar lo mencionaba, yo lo quisiera resumir diciendo de que el problema que tenemos es que los subsidios en El Salvador se han dado a la oferta; se le ha dado subsidio al productor de leche, se le ha dado subsidio al transportista local; el subsidio tiene que ser a la demanda. Esas experiencias, especialmente en Chile con los bonos que se dan a los alumnos, que pueden utilizarlos en la escuela que mejor rendimiento les dé, realmente es el tipo de subsidio que debemos de tener, y en el caso de los microempresarios, veo yo que ameritan una atención de ese tipo.

Cuando hablo de los microempresarios, quiero leerles un cuadrito que me proporcionaron de FUSADES el cual me llegó esta mañana. Habla del tamaño de las empresas, número de empresas y número de empleados, se refiere sólo a San Salvador, Santa Ana y San Miguel. Número de microempresas 14,436; pequeña empresa 1,501; mediana 1,666; gran empresa 531; para un total de 18,134 empresas. Número de empleados por las 14,436 microempresas, 45,317; por las 1501 pequeñas, 20,626; 1666 medianas empresas tienen 67,163; 531 grandes empresas, 99,545 empleados; más o menos como un 28% del número total de empresas.

La gran empresa representa más de un 40%. Estoy calculando así, libremente, el número de empleos. Y esto cuando se habla de proteger a la pequeña empresa. Cuando se habla de apoyar a la mediana empresa con crédito, con tecnología, estoy totalmente de acuerdo porque ojalá todas las micro y todas las pequeñas empresas sigan creciendo en la escala y tengamos sólo grandes empresas para beneficio del empleo y del país.

**PONENCIA DR. FRANCISCO IJMA
CANDIDATO VICEPRESIDENCIAL COALICION CD/MNR/FMLN**

Distinguidos señores de la mesa, estimados amigos. Es para mí especial satisfacción venir a este foro, y especialmente porque en muchas ocasiones hemos tratado, el FMLN, de tener un debate con Calderón Sol y el Dr. Bustamante y desgraciadamente ellos están muy ocupados o por otros motivos no han querido aceptar; pero dije, hoy que va a llegar, pues hoy voy a aprovechar.

Voy a empezar con una afirmación que es la siguiente, parafraseando una expresión de un famoso político francés, George Mazeaud, quien dijo que "la guerra es demasiado importante para que esté en manos de los militares." Pues yo podría decir, que la economía, el hacer económico, es demasiado importante para que esté en manos de los economistas. Y si digo esto es porque los problemas económicos no se resuelven en laboratorios, sino que van dirigidos a la persona humana y deben de tomarse en cuenta una serie de factores que van a modificar los modelos económicos: tomando en consideración la persona, agregando dónde viven, el desarrollo económico a que ha llegado en un determinado estado el agregado social y, fundamentalmente, el orden jurídico en el que se van a presentar los nuevos modelos económicos. Esto es de enorme importancia porque, a mi juicio, lo que ustedes estimados señores economistas (yo no soy economista, soy abogado, desgraciadamente), ustedes, a mi juicio, han revertido la situación. El orden económico no determina el orden político jurídico. El orden jurídico determina el tipo de modelo que puede ser aplicado de los distintos tipos de modelos que los economistas pueden presentar. Existen limitaciones casi precisas del tipo de orden jurídico que se tiene, es decir, especialmente del aspecto constitucional.

Yo no estoy de acuerdo en absoluto con la forma de análisis constitucional que ha presentado, es decir, de lo que dijo, porque no fue análisis de la Constitución de El Salvador, de parte de mi querido colega y amigo. Este es un problema de desconocimiento que tienen algunos, especialmente economistas extranjeros que vienen al país a darnos modelos económicos, que muchos no se ajustan a nuestros principios jurídicos.

El Dr. Alvaro Magaña, Expresidente de la República, y menciono esto para darme más fuerza en mi cita, y especialista salvadoreño en cuestión tributaria, dice en su publicación con la Corte Suprema de Justicia: "El Estado como sujeto pasivo de obligaciones tributarias", dice lo siguiente: "tal vez la reflexión que debemos hacernos es que la participación de expertos extranjeros debe de considerarse dentro de las propias limitaciones que sus contribuciones necesariamente adolecen, determinadas por insuficientes conocimientos del medio en un plano general, y en el caso particular de la asistencia técnica, para una reforma tributaria, su escasa o falta de familiarización con el ordenamiento jurídico salvadoreño, es una seria limitante cuyo resultado es que sus recomendaciones generalmente aceptadas gracias al aval de organismos financieros internacionales más que por la calidad técnica o idoneidad de ellas, son simplemente transplantes de otras latitudes que se pretenden incorporar en un medio totalmente distinto, lo que las caracteriza no sólo por irreales sino, lo que es más grave, por su contradicción o falta de armonía con el sistema jurídico salvadoreño".

Dos buenos ejemplos recientes, incluso de una terminología distinta de la que hemos estado acostumbrados, a veces curiosa, es la nueva Ley de Impuesto sobre la Renta y el proyecto de la Ley del IVA. Esto dice más, es tanto el desconocimiento -vienen acá las lecciones de los economistas extranjeros- que muchas de sus disposiciones han sido declaradas inconstitucionales por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia: art. 113, 161, 123, 124 de la Ley de Impuesto de Transferencia de Bienes Muebles y la Prestación de Servicios. Esto es muy importante porque no podemos nosotros aceptar que se nos venga a imponer un determinado tipo de solución al problema económico, cuando ese sistema está en flagrante contradicción con nuestra Constitución Política. Por eso digo, la Constitución Política señala los límites dentro de los cuales pueda establecerse un determinado tipo de modelo económico.

Ahora, ¿cuál es el modelo económico que se quiere establecer acá, y que aquí se le ha dado tanta importancia, especialmente por los señores economistas que nos acompañan? Es el sistema, modelo económico de mercado. Y, ¿cuál es la Constitución Política de El Salvador? No como dice el Dr. Borgo Bustamante, nuestra Constitución Política. En 1950 sufre el sistema jurídico salvadoreño una modificación completa; de 1824 a 1950 las constituciones nuestras quedan liberales, no determinaban en sus normas jurídicas ningún tipo de actuación específica referente a la actividad económica, dejaban en libertad completa a la administración para determinar el modelo que querían establecer.

En 1950 se dicta una Constitución Social a semejanza de la Constitución Mexicana del 17. En esa Constitución se establece claramente, sin lugar a ninguna duda, que el Estado tiene obligación de intervenir en la economía y en la vida de El Salvador, siempre y cuando se verifiquen determinadas condiciones. Obligación y, en otros casos, facultad de intervención, es decir, que no es intervencionista esta Constitución; es desconocer la Constitución. Yo podría perder el tiempo, desgraciadamente no tengo tiempo suficiente y mucho que decir, y les puedo citar todos los artículos de la Constitución Política nuestra en que determina que el Estado debe actuar. Son como veinte artículos, que si ustedes quieren podría leerse los para determinar, -si el Dr. Bustamante quiere que se los lea, con mucho gusto se los voy a leer- en los cuales está determinada la obligación del Estado de intervenir especialmente en los servicios públicos. En éstos, dice la Constitución, cuando son prestados por particulares, por ejemplo la TACA, tiene obligación el Estado de vigilarla, de establecer sus tarifas y mantenerlas. Eso es importante, porque nosotros cuando discutimos el Plan de Turismo Nacional, yo manifesté que era imposible un plan de turismo mientras existieran en el país dos cuellos de botella: el uno las altas tarifas del servicio aéreo (TACA); segundo, los altos intereses que impedían la construcción de facilidades turísticas. Se me dijo entonces por un representante de ARENA, que ahora tal vez tenga facultades para ser alcalde, dijo: "No señor, ese es producto de la libre competencia." Desconocía la Constitución Política. No es la libre competencia la que va a determinar las tarifas del

servicio de transporte aéreo. Es el Estado el que tiene la obligación de establecer las tarifas y gastarse para eso en estudios específicos.

Los ingresos... y ¿cuáles son los ingresos? Yo me he interesado mucho en eso. En Estados Unidos, para que una compañía salga con un break even point debe cobrar entre 7,8 ó 9 centavos, (una capacidad de 65%), 7,8,9 centavos por milla. La TACA cobra 28 y ¿quién lo paga? Nosotros. Las tarifas aéreas de TACA son las más altas que existen en el país, en el mundo. Para ir a Madrid es más barato de Miami a Madrid que de Miami a El Salvador. Y mientras existan esas facilidades que son cuellos de botella, no puede haber desarrollo económico ni desarrollo turístico porque son cuellos de botella; salvo el monopolio que se está formando en Centroamérica alrededor de TACA y que dice que no debe haber monopolio debido a la economía de mercado.

Esas situaciones indican claramente que esas economías de mercado tienen unas excepciones constantes, que cuando le conviene al sector privado es intervención, cuando le conviene al sector obrero es una intervención ridícula. La mención del sector obrero, es lo que a mí me ha llamado la atención. No se ha manifestado por ustedes señores economistas ninguna relación al sector obrero y yo les pregunto, ¿puede haber desarrollo económico y planeamiento económico sin consultar a unos del sector que interviene fundamentalmente en el desarrollo, que es el sector obrero?

¿Cómo es posible que podamos nosotros establecer planes de desarrollo sin consultar, sin tener en consideración, los derechos fundamentales del sector obrero? En el estudio que hizo el profesor Harberger -porque ha hecho varios, y uno de ellos fue el primero de FUSADES, en que analizó y propuso ciertas consideraciones- recuerdo que dijo que el Código Laboral no era un obstáculo al desarrollo. Y eso me parece que fue muy valiente de él de decirse lo a FUSADES.

El problema importante es que nosotros debemos establecer un desarrollo económico que tenga por finalidad, no el beneficio de un sector, grupito de arriba, sino que dirigido a todo el pueblo. El Dr. Bustamante comenzó diciendo que el hombre es el

fin de la economía, el fin del desarrollo, y es cierto, pero eso se dice pero no se hace. Ese grupo llamado cadena de oro, círculo de oro, que se ha beneficiado de la privatización de la banca, que controla todo el sistema financiero. Y yo le preguntaría, profesor Harberger, si conoce cómo se ha hecho la privatización de la banca. Yo le preguntaría si es él el que la ha llevado a cabo; y yo le preguntaría si él sabe cómo se ha llevado a cabo. Que si es correcto que se perdona los millones que el sector privado debía a los bancos; se les perdona, se les condona la deuda para después venir a entregar a la banca -y en qué forma- con presta-nombres, porque es un procedimiento que se ha seguido y tengan la seguridad que si la han hecho conforme a la Ley no hay problema, la ley es la ley y la respetamos, pero si la han hecho en contra de la ley, a través del fraude, a través de presta-nombres, éso nosotros, si llegamos al poder y Dios lo quiera, lo vamos a investigar y vamos a ver qué sanciones se pueden poner a quien ha abusado del pueblo salvadoreño.

Ahora bien, a las cooperativas que tienen una deuda de la deuda agraria, a ellas no se les condona deuda; a ellos se les cobra en forma tal que si no pagan se les quitan las propiedades. Pero a este sector millonario se les condonó millones. Y yo quisiera que se profundizara el análisis, como tiene derecho el Dr. Borgo Bustamante, de cómo se ha hecho esa reforma, esa privatización. Nosotros, el FMLN, y digo nosotros porque estamos navegando en el mismo barco, por lo menos, no estamos en contra de la privatización, de ninguna manera. Para nosotros es un caso que hay que estudiar, caso por caso, determinando el contenido social de la privatización, de la empresa a privatizarse y, sobre todo, de cómo se hace, qué pasa con reservas que están ahí, en qué forma se va a aprovechar el sector privado de esa privatización. Eso es lo importante. Y qué derechos tiene el trabajador de participar en la privatización en una forma más grande, no un 5 ni 10%. Del Ingenio Jiboa se le quiere dar 10% y son los que trabajan, y otras personas que sólo van a invertir, éstos van a tener 30-40% por sólo su inversión. Eso es lo principal determinar -la forma en que se hacen las cosas- que muy bien puede ser que el objetivo es bueno, sólido, moral, pero que los medios que se usan son inmorales o ilegales.

Es absolutamente indispensable establecer un desarrollo económico defendiendo los intereses del sector trabajador. Ellos tienen perfecto derecho a garantizar y a discutir. ¿Por qué negarle la contratación colectiva? ¿Por qué deshacer sindicatos? ¿Por qué abusar, como lo hacían antes con los escuadrones de la muerte? Y se los digo porque me ha pasado a mí. A mí no me han agarrado los escuadrones todavía, pero sí les puedo decir que yo tuve que asilar las directivas sindicales de mi empresa (porque soy empresario también), para que ellos no fueran asesinados. Cuando estaban muriendo los sindicalistas asesinados por el ejército, yo los tuve en la Casa Goldtree Liebes, donde tengo mis interesitos.

Debemos respetar al sector laboral. Tenemos que pensar en la protección de ellos y no puede haber consenso si cuando se sientan a la mesa de discusión hay falta de credibilidad y se oponen, por ejemplo, a aprobar cuatro convenciones que han sido discutidas, analizadas, por el mundo entero en la OIT. Porque ustedes saben que las convenciones de la OIT son discutidas por dos representantes del Estado, un representante patronal, un representante obrero. Lo único que se dice es que se da libertad de discutir. Yo creo que un desarrollo económico fundado en la contratación colectiva es mucho más oportuno que uno fundado en la ley. La ley de carácter general no puede regular todas las situaciones de una empresa. La contratación colectiva sí lo puede hacer. Y eso me lleva a otro punto, porque hay que andar rápido aquí.

El punto de cómo enfocar los problemas económicos. Nosotros no podemos, creemos que es imposible determinar por medio de principios generales de la economía, toda la regulación que englobe todos los sectores. Consideramos que cada sector tiene cuestiones específicas que deben discutirse. Los problemas que tiene el cafetalero (yo también tengo mi cafecito), el problema del café es diferente al problema del ganadero. El café es cuestión de precios en lo internacional; el ganadero, el lechero, que dice que tiene subvenciones se ha ido a quejar, han llegado a nuestras oficinas del FMLN diciendo que los ayudemos porque si no, con la falta de ayuda del gobierno, con contrabando de leche en polvo, ellos van a tener que cerrar y dejar en la calle a 125,000 trabajadores. Esa fue la cifra que nos dieron los

grandes ganaderos de Sonsonate: 125,000 empleos que tienen que cerrarse por la falta de ayuda que les da el gobierno. Y llegan donde nosotros y yo les dije: "Miren señores, a mí no me van a engañar, ustedes son ganaderos Areneros, pero a mí no me interesa que sean Areneros o sean chinos, lo que me interesa a mí es que son generadores de empleo y como tales yo los respeto, y nosotros los vamos a ayudar mientras sigan generando empleo a los trabajadores en condiciones de dignidad para ellos".

La economía de mercado es una economía que está fundamentada en la empresa privada y en el respeto a la propiedad capitalista privada. Nosotros la respetamos. Sobre esa base vamos a edificar nuestro desarrollo económico. Lo he dicho y gritado por todas partes. Algunos no lo creen, pero sí lo vamos a hacer. Pero hay reglas de juego. Nosotros no podemos aceptar un sector privado que desconozca los derechos fundamentales de la población, ni podemos aceptar nosotros un desarrollo privado que termine con los recursos naturales. Por ejemplo, yo soy beneficiador (también tengo mis interesitos ahí); el beneficio nuestro, las aguas-mieles las echaban al río y cuando me dí cuenta de lo que estábamos produciendo en el río, la polución, la contaminación, con un poquillo costo terminamos con eso. No podemos seguir contaminando los ríos sobre la base de un desarrollo económico de algunas empresas. Tiene que respetarse eso.

La tala de bosques. Ya no hay agua en este país. Yo tengo una pequeña empresita que hace pozos; esa empresa ahora tiene que excavar, perforar 800 pies, para poder encontrar agua. Antes, 275-300 pies y encontrábamos agua. El agua está desapareciendo por la tala de bosques. Es muy sencillo achacarles la tala de bosques a los pobres campesinos que necesitan leña para sus cocinas, aunque ya el FIS parece que les va a dar cocinas y también excusados; no les va a dar de comer pero excusados sí les va a dar.

Nosotros creemos que es absolutamente indispensable que todas esas prácticas discriminatorias del sector privado terminen. Pero protegemos al sector privado siempre y cuando cumpla con las reglas del juego y lo respetaremos

porque, para nosotros, es indispensable en el crecimiento económico.

Otro problema, el presupuesto nacional. ¿Saben ustedes señores, cuántos presupuestos hay? Hay como cuarenta presupuestos y solamente uno se puede ver. Uno es el que estudian, el presupuesto del FIS, el presupuesto de aquí, el presupuesto de allá. ¿Y el presupuesto de la Fuerza Armada? Ese presupuesto de la Fuerza Armada dice así: Fuerza Armada, tantos cientos de millones y decimos, bueno, porque no se va a discutir. ¡Ah no! Ese es un secreto militar, no se estudia. Y así han estado legislando acá con presupuestos que no se estudian, que no se sabe a dónde va a parar el dinero. Y eso tiene que terminar. Todo presupuesto, de acuerdo con la Constitución, le corresponde su aprobación a la Asamblea Nacional Legislativa y ahí tenemos que mandar los presupuestos para que sea algo verdadero.

Yo podría hablar más porque ya tengo experiencia en los mitines que hago en los pueblos por afuera, pero a ustedes los respeto muchísimo y no quiero pasar de cierto límite. Además, no le estoy haciendo propaganda a mi partido, estoy únicamente criticando al otro partido.

Los recursos naturales han sido abandonados. Ahora, vamos a la comida. Les dije que les dan excusados a los pobres, le dan al pueblo excusados. ¿Cuánto cuesta la canasta básica? Y me voy a basar en las cifras dadas hoy por Dña. Licenciada Elsa Lisa Caballero en la política social y dice: el costo de la canasta de mercado de junio de 1993, calculado en base al índice de precios al consumidor de diciembre del 78, es de 5298.53 colones y el costo de esta canasta de alimentos es de 3626. El salario mínimo mensual para la industria y el comercio, incluyendo el incremento actual, es de 930 colones, es decir, que ni trabajando todos los miembros de la familia, logran cubrir el costo de la canasta básica. En cuanto al empleo, el gobierno de ARENA, y no lo digo yo, ha sido incapaz de mejorar las condiciones de ocupación de la población.

Las cifras oficiales dan cuenta de que en el período de gobierno del presidente Cristiani el desempleo abierto sólo se redujo en 0.4%, pasando, según el gobierno de 8.3 en el 88 a 7.9 en el 91. El 60% de los

niños padece de subalimentación y el 30% de la población infantil, a nivel nacional, padece de retardo en el crecimiento. El costo de vida se incrementa por el lado de los bienes de consumo popular, al eliminar el control de más de 270 productos de la canasta básica; y con la aplicación del IVA, los productos de la canasta básica fueron gravados con el 10%.

Yo desearía, lástima que ya almorzaron ustedes, lástima que ya mi estimado y respetado economista Arnold Harberger, ya famoso, porque yo tenía interés en invitarlo a almorzar en el mercado de Mejicanos, o en el mercado de Aguilares, o en el mercado de San Martín, y que se sentara conmigo y les explicara a las señoras de los mercados, que no son extrema pobreza; qué bien están en el crecimiento económico; a ver qué le contestan. Que les explicara con sus cifras, con su talento, no cómo pobre Nicaragua, eso es demagogia; que les diga qué bien están después de cinco años de cumplir con los consejos que nos ha dado para la modernización de esta economía que está solventando el gobierno. Que vea los niños tirados en el suelo, desnudos; las moscas sobre los alimentos, el mercado sucio y nauseabundo. Yo quisiera que fuera conmigo a almorzar él; a ver cuánto tiempo va a pasar sin almorzar cuando esté en el hotel Sheraton. Eso es la verdad, eso es la gente, eso es el ser humano.

La economía va dirigida al ser humano. El pueblo no come cifras estadísticas, 5% de crecimiento. Señores, ese 5% de crecimiento que ahora están cacaraqueando como una gran cosa, en 1962-63 que yo era Vicepresidente de la República teníamos el 7 y 12% de crecimiento; pero, ¿qué pasó? El crecimiento, desgraciadamente, no trajo desarrollo social. Y a pesar del crecimiento más alto del que tienen ahora, surgió la guerra, surgió todo este

conflicto, por la insatisfacción del pueblo de la forma en que se está repartiendo el crecimiento.

Yo fui Vicepresidente de la República. Yo hice ANTEL, yo hice ANDA. Eso señores lo hicimos nosotros, porque en aquel tiempo no había subestructura y por cierto, en las negociaciones de CEL, cuando yo era Vicepresidente de la República y Embajador en Washington, el que llegó en nombre del Banco Central de Reserva a negociar fue el Dr. Borgo Bustamante, y yo puedo garantizar que hizo una magnífica labor de negociación representando al Banco Central. Fue tan buena, que yo se lo dije al Dr. Borgo Bustamante, "hizo una magnífica labor en la negociación", porque yo soy de aquéllos que al César lo que es del César y a Dios lo que es de Dios. En este caso puedo reconocer la fantástica actuación que tuvo en la negociación, porque en aquel tiempo la CEL estaba manejada por gente honrada: Dn. Víctor de Sola. Estaba manejada la CEL por Roberto Mathies. Empresarios de primera magnitud y honrados. Después cayó en manos de los coroneles. ¡Ahí se acabó todo! Morán, Abdul Gutierrez, Ochoa Pérez. Ahí tenemos ahora las turbinas que no funcionan y lo mismo con ANDA funcionando bien, ahora tenemos un coronel que es un desastre.

Señores, el Seguro Social: en 1945 yo era un joven profesional; fui a estudiarlo y lástima que no tengo tiempo, pero sí me hubiera gustado determinar con el Dr. Córdova, su muy específico análisis del Seguro Social. Porque imagino yo que el Seguro Social tiene un poquito más de lo que nos dijo, porque tiene en la redacción de la Ley, que yo redacté, todo un plan de acción. Lo que pasó, es que no se llevó a cabo.

Bueno, yo no tengo el prestigio de otros que se pasan del tiempo, así es que, señores, les agradezco mucho.

PONENCIA LIC. ATILIO VIEYTEZ CANDIDATO VICEPRESIDENCIAL PDC

Muy buenas tardes. Quisiera dar las gracias muy sinceras al Centro de Estudios Democráticos (CEDEM) y al CINDE por haber propiciado esta excelente oportunidad de venir a conversar sobre lo que sería la constitución de una plataforma de política económica y social de consenso.

Hemos escuchado la enorme preocupación que existe en los otros organismos políticos que me han precedido en el uso de la palabra, por las condiciones de pobreza y de subdesarrollo que se dan en el país. Esa es una preocupación que ahora después de tantos años de conflicto que ha vivido El Salvador, hay consenso que llevó a generar la guerra.

En el Partido Demócrata Cristiano decíamos que el verdadero problema de El Salvador era que no nos habíamos puesto de acuerdo cual era el problema, porque hace doce años que si existía una oligarquía en este país, consideraban que sus enemigos eran los comunistas, éstos en sentido opuesto consideraban que su enemigo era la oligarquía; la oligarquía y los comunistas consideraban que la Democracia Cristiana era su enemigo. De manera que todo era una visión muy particularizada de cada sector político que quería imponer su propia visión en el ordenamiento político del país. Tuvimos que pagar un conflicto donde murieron más de 80,000 personas, más de doce años de sufrimiento, un retroceso económico y humano muy grande para dar el primer paso que debimos haber dado hace mucho tiempo: comprender que nadie es el absoluto poseedor de la verdad, mucho menos en lo que se refiere a la imposición de un sistema de ordenamiento político en El Salvador y lo que la guerra, los asesinatos, los escuadrones de la muerte, la represión, la subversión no pudieron hacer, se logró por primera vez en nuestra historia, al lograr una solución negociada a un problema muy serio. Este es el inicio verdadero de la gran transformación política de El Salvador.

El paso hacia la consolidación de un proceso democrático es claro, vamos hacia allá. Pero ese proceso democrático pasa sobre dos condiciones: primero no puede haber democracia si no se superan

las condiciones de pobreza; y si esto no se supera nunca puede consolidarse la paz en El Salvador. Esa es la gran lección que tenemos que aprender de lo que hemos vivido durante estos años. Desde esta perspectiva la Democracia Cristiana plantea una plataforma para las elecciones de marzo que tiene una visión integral del problema del subdesarrollo. Lo que hay que hacer ahora para lograr que dentro de 25 años la sociedad salvadoreña esté en condiciones diferentes.

Nosotros creemos que la plataforma política de la Democracia Cristiana y la hemos hecho con esa intención, es nuestra propuesta de programa de gobierno para los próximos cinco años; nuestra verdadera intención es que nuestro programa de gobierno se convierta en un verdadero programa de Estado. No es un planteamiento eminentemente partidista. Por supuesto que tiene elementos de nuestra visión ideológica pero fundamentalmente es un planteamiento de Estado, es algo que requiere la implementación de una estrategia que va a requerir varios años, no sólo un gobierno sino varios gobiernos; y nuestro propósito es ganar las elecciones el 20 de marzo para poner las bases del inicio de ese proceso que se convertirá en la estrategia de Estado.

La tesis fundamental de nuestra plataforma económica y social es que si en El Salvador los pobres no salen de la pobreza por sus propios medios, siempre habrá pobres en el país; y El Salvador no tiene absolutamente ninguna posibilidad de desarrollarse a menos que incorpore a los pobres activamente a todo el proceso dinámico productivo y de cambio. Esa es la tesis básica de toda nuestra plataforma.

Nuestra visión parte de la concepción demócrata cristiana, de la visión de la persona humana. Nosotros concebimos a la persona integralmente pero pudiéramos, para efectos analíticos, mencionar los tres principales componentes: para nosotros, la persona humana tiene fundamentalmente un componente espiritual. El haber sido creado a imagen y semejanza de Dios le da una dignidad muy especial

a la persona; pero al mismo tiempo la persona humana tiene que convivir con otras personas humanas y la dignidad que era propia de una persona tiene que ser igual dignidad de las demás personas; en otras palabras tiene que darse una convivencia armónica, una justicia social. Pero al mismo tiempo también, como la persona humana no es un espíritu puro sino que somos seres de carne y hueso, tenemos necesidades materiales y la persona humana tiene necesidades económicas. Nosotros vemos a la persona humana, entonces, en las tres dimensiones, en la parte espiritual, en la concepción humanista y en la concepción económica; y nuestra política, nuestra visión política, lleva esos tres componentes simultáneamente siempre, permanentemente.

Nosotros no concebimos como posible decir que tenemos una excelente política económica, que hemos crecido el 5%, pero que atrás viene una ambulancia recogiendo a los atropellados por esa política económica y que se llama política social. Para nosotros la mejor política social es una buena política económica. Son dos caras de la misma moneda, inseparables. En ese sentido, la visión estratégica económica nuestra consiste en cambiar las relaciones de equidad que se dan en El Salvador, que no digo igualdad. Para la Democracia Cristiana la igualdad es un concepto eminentemente social. Se refiere a que debe haber igualdad entre los miembros de la sociedad. La equidad quiere decir que uno recibe en la medida en que uno aporta y nosotros estamos convencidos que en este país los pobres reciben poco porque aportan poco.

Si nosotros queremos hacer un negocio e invito a un amigo a participar y éste invierte 900 colones y yo invierto 100; si tenemos éxito en el negocio y después de un año tenemos 1000 colones de utilidades, entonces, si me pongo a esperar que mi amigo me dé 500 colones, eso sería totalmente inequitativo. A lo máximo que tendría derecho es a 100 colones porque puse 100 colones de inversión y él tendría derecho a los 900 colones. Lo malo no está en que este señor reciba los 900 colones; lo malo de la situación es que sólo tenía 100 colones para aportar y mientras no cambie la posibilidad de invertir más, de aportar más, voy a seguir recibiendo menos y esa es la visión de la Democracia Cristiana. Nosotros tenemos que abrir

oportunidades para que los pobres puedan aportar más, para que de esa manera los pobres salgan de la pobreza.

Esto parte de una visión de diagnóstico de la economía salvadoreña. Aquí estamos de acuerdo que la economía de El Salvador se caracteriza porque tiene una clara división entre un sector fundamentalmente moderno, eficiente, y un sector tradicional. Y la razón del porqué este país, a pesar de los auges que ha habido en otras ocasiones, a pesar del auge que hubo cuando los precios del café subieron a 300 dólares el quintal y el país no cambió, siguió siendo el mismo, sólo hubo una pequeña transformación hacia la modernización. Lo que sucedió con el Mercado Común Centroamericano, que comenzó el auge industrial, pero el país siguió fundamentalmente siendo el mismo y ahora, más tristemente, los millones y millones de dólares que se derrocharon aquí en el país durante esta guerra sin sentido, y tampoco el país ha cambiado, su esencia sigue siendo la misma. ¿Por qué? Porque todos los esfuerzos que se han hecho, se hicieron sobre la base de un diagnóstico equivocado.

La economía en El Salvador no es una economía integrada, es una economía dividida y mientras persista esa división siempre habrá una válvula de escape. Cuando los precios del café subían exorbitantemente ¿qué pasaba? El país no cambiaba, sólo veíamos más vehículos de lujo caminando por el centro de San Salvador. Había una fuga de los recursos hacia gastos suntuarios porque realmente no habían otras oportunidades de inversión en una economía desintegrada como ha sido la nuestra.

Nuestra estrategia tiene tres componentes básicos: primero tenemos la intención de hacer acciones de muy corto plazo y a través de acciones deliberadas introducir al proceso productivo a la mayor parte de sectores que en la actualidad se encuentran marginados de ese proceso productivo, ejemplo el sector rural. Tenemos muchos campesinos que aunque tengan tierra no les produce lo suficiente para vivir, vive en un nivel de subsistencia; no se muere de hambre pero tampoco tiene absolutamente ninguna posibilidad de transformarse. En los sectores urbanos tenemos innumerable cantidad de pequeños y micro empresarios que todos los días, día tras día, sólo

subsisten para comer. Eso es lo que queremos cambiar con nuestra estrategia.

Vamos a tomar acciones inmediatas para cambiar eso. Un ejemplo es el sector campesino productor de granos básicos. El Salvador tiene la capacidad de producir el doble de granos básicos que estamos produciendo, pero no se producen porque hay políticas económicas equivocadas que no lo permiten. Por ejemplo, tenemos en este momento la industria avícola de El Salvador, que es la más eficiente de Centroamérica. Pero esta industria importa cientos de toneladas de granos básicos de los Estados Unidos y es posible que esta industria esté comprando el maíz en Estados Unidos al mismo precio o quizá más barato de lo que se produce en El Salvador y las reglas del mercado dicen que se lo compren al más barato y eso es un error total porque la mayor parte de ese tipo de granos que vienen al país traen un elemento de subsidio sumamente grande. Entonces, en el mercado de granos no es cierto que Don Juan Pérez de Chalatenango esté compitiendo con Don John Smith de Texas. Este Juan Pérez compite contra John Smith y su tío Sam que están juntos en el mercado.

La Democracia Cristiana, a través de una visión correcta de lo que es la Economía Social de Mercado, creemos en la subsidiariedad del mercado. El mercado no es el dueño de la cancha. El dueño de la cancha es el salvadoreño y tenemos que someter al mercado de manera que permita que el mercado satisfaga las necesidades de los salvadoreños y si para eso tenemos que evitar el dumping que viene de los Estados Unidos de maíz, pues lo vamos a tener que hacer, y lo vamos a tener que hacer con mano firme. Promover la producción de granos básicos en El Salvador, estimular al productor de granos básicos de El Salvador y no sólo estoy hablando de los pequeños, los ganaderos, lecheros, cafetaleros, cañeros, etc.

Todo esto lo vamos a hacer los demócrata cristianos dentro de una estrategia que llamamos de auto-abastecimiento alimentario. Nosotros creemos que la base para dinamizar toda nuestra economía del país, no sólo el sector moderno sino que toda la economía del país, es propiciar una política de auto-abastecimiento alimentario para que le dé

trabajo a Don Juan Pérez de Chalatenango, para que el señor que tiene dos vacas en Sonsonate pueda tener cuatro vacas, para que pueda vender rentablemente su leche. Eso es lo que llamamos nosotros la estrategia de participación: poner a trabajar a todos los salvadoreños en lo que saben hacer porque realmente es doloroso en un país de gente trabajadora, que esté tan subutilizada la mano de obra en El Salvador, todo por malas concepciones de lo que es una política económica. Todo por creer equivocadamente que el mercado es el dios. El mercado es un instrumento que debe de servir. Nosotros desde nuestra perspectiva de la Economía Social de Mercado, ponemos al mercado como el principal asignador de recursos. Pero nosotros creemos que no es suficiente con la mano invisible; nosotros creemos que a veces es necesario echarle una mano a la mano invisible y eso es lo que hablamos de la subsidiariedad del mercado, proteger a los productores nacionales.

En segundo lugar, nosotros debemos de promover una estrategia de integración. La estrategia de participación tiene que dar resultados desde el primer año de gobierno; tienen que verse resultados inmediatos. La estrategia de integración, esa va a tomar probablemente un mediano plazo, 4-5 años, y un ejemplo de lo que nosotros proponemos es el vivo ejemplo de la industria avícola. Nosotros queremos que esta industria que es altamente eficiente en el país, se integre con la industria que produce los granos básicos; eso es integrar el mercado. Estoy seguro que la industria avícola va a vender más pollos y más huevos en la medida en que más campesinos puedan ganar para comprar pollo y comprar huevos. Así el mercado nacional tiene que crecer.

Pero la estrategia de participación, la estrategia de integración nos van a llevar únicamente para los próximos 15-20 años. El verdadero crecimiento de este país se tiene que dar a través de la tercera gran estrategia que nos planteamos, que es la definición de una reforma educativa profunda y la definición de una estrategia científico-tecnológica.

Estas tres estrategias deben de comenzar el primero de junio. Algunas darán frutos primero que otras. La última tomará mucho tiempo, 20-25 años, pero nosotros pretendemos implementar estas tres

estrategias desde una visión fundamentalmente descentralizadora. Nosotros queremos aprovechar la enorme iniciativa de autonomía de la sociedad civil que ya es evidente en El Salvador. Nosotros no queremos que crezca el Estado; queremos trabajar a través de organizaciones no gubernamentales, apoyar su fortalecimiento para que ellos lleguen a sectores que necesitan esa asistencia. Nosotros vamos a llevar adelante estas tres estrategias desde el punto de vista de la perspectiva de la modernización del Estado, que ya hemos escuchado conceptos bastante coincidentes con lo que nosotros pensamos llevar adelante, esas tres estrategias a través de un proceso de desregulación. Estamos de acuerdo en que hay excesiva regulación en la economía de este país y estamos, por supuesto, buscando en la descentralización apoyar a los sectores que tienen capacidad de comenzar desde muy pronto a generar esta nueva visión científico-tecnológica que es la que en definitiva va a sustentar la economía de El Salvador en los próximos 20 años y es la que nos va a permitir la inserción eficiente en el comercio mundial, algo que no podemos evitar y que, por el contrario, tenemos que llegar en buenas condiciones para hacerlo.

Esa visión estratégica que tenemos, es fundamentalmente para el desarrollo del país y desde nuestra perspectiva, es por una parte, a través de políticas globales, apoyar y reforzar la parte económica eficiente del país, una política macroeconómica de estabilidad, pero al mismo tiempo generar con acciones deliberadas, el aporte de los pobres a la solución de su pobreza.

En El Salvador nosotros concebimos como tres tipos de pobreza diferentes: uno por ejemplo, un empleado de una fábrica que por alguna razón se ve obligada a reducir los turnos la fábrica y el hombre se queda sin trabajo y está pasando muchos problemas; la solución para la pobreza de este hombre es volver a poner a funcionar esa fábrica con la eficiencia que tenía, a través de políticas económicas comerciales, o lo que sea, pero esa fábrica ya demostró que tenía capacidad de producir. Ahora es cosa de buscar administrativamente cómo llevarla a su eficiencia. En el otro extremo está la pobreza absoluta, gente que no tiene absolutamente ninguna capacidad para subsistir, mujeres con 7-8 hijos que no tiene ninguna

fuerza de ingreso. A ese tipo de pobreza nosotros vamos a entrar con acciones igualmente deliberadas, a apoyarlos para que salgan de la pobreza y asistencia directa y si es necesario hasta en asistencia financiera directa. Pero esos dos sectores son los sectores menores de la pobreza de este país. La mayor pobreza está en el gran sector que aparentemente tiene empleo, que aparentemente tiene tierras, que aparentemente es un vendedor en el mercado pero que realmente tiene pobreza que no va a cambiar nunca su condición a menos que se le pueda dar la oportunidad de que aporte a la sociedad, abriéndole oportunidades financieras institucionales, promoviendo con valentía la organización de los pobres para que, unidos, ellos puedan funcionar mejor y ser mejor garantía para los financiamientos, apoyar activamente lo que es la pequeña y mediana industria. Nosotros vamos a crear en San Salvador, San Miguel, Santa Ana y los principales centros, parques industriales para la pequeña y la micro empresa en donde esperamos poder concentrar 20-30 empresas, muy parecidas al complejo que tiene el polígono industrial Don Bosco, que yo los invito a todos ustedes que vayan a visitar esa obra tan maravillosa, donde hay 18 pequeñas empresas promovidas de la nada, ya no digamos si hubiese tenido el Padre Pepe asistencia del Estado, lo que hubiera podido hacer. Pues eso es lo que nosotros proponemos hacer en los grandes centros urbanos. Esto es algo que no estamos inventando, lo han hecho en Japón, lo han hecho en Europa; darle al pequeño y micro empresario el acceso a trabajar de manera concentrada con otros empresarios, en donde se les pueda canalizar adecuadamente el crédito, la tecnología, las facilidades de comercialización.

De manera que este país tiene soluciones y vuelvo a lo que decía inicialmente: el problema aquí era que no estábamos de acuerdo cual era el problema. Nosotros desde nuestra visión demócrata cristiana, sí tenemos claro ya el problema. El problema económico es la falta de integración de la economía nacional que lleva una falta de participación de la mayor parte de la población. Consecuentemente, nos privamos del aporte de la mayor parte de la población. Desde el punto de vista social, condiciones de injusticia que se han hecho prevalecientes y paralelamente en eso no hemos visto cambios en el

sistema judicial de El Salvador. No soy abogado pero sí soy ciudadano y he visto durante estos años lo tremendamente injusto que es el sistema judicial de este país y también nosotros vamos, desde la perspectiva demócrata cristiana, a seguir defendiendo los derechos de las personas, defendiendo los derechos humanos, especialmente el derecho a la vida, los cuales nos llevan a tener una actitud firme y decidida con relación a la defensa del medio ambiente.

Eso es, en pocas palabras, la visión estratégica de donde hemos derivado nuestro programa de gobierno para los próximos años, que se pueden resumir en: apertura de oportunidades fundamentalmente en apoyo a los sectores sociales a través de la educación y de la salud y en una visión participativa más amplia para los nuevos agentes económicos que han de transformar el país.