

Dos programas económicos para 1994: IIES-UCA y CENITEC

Francisco J. Ibisate

Resumen

Síntesis de las grandes líneas de pensamiento económico de los partidos políticos, partiendo de que un buen plan económico nacional debe estar inspirado en el contexto social concreto del país al cual también debe dar respuesta, según su objetivo fundamental: el desarrollo económico y el crecimiento con equidad.

El título presenta voluntariamente varias limitaciones. En primer lugar, otros institutos de investigación así como algunos grupos sociales y profesionales han preparado o están realizando sus respectivos programas económico-sociales. Algunos partidos, pocos hasta el momento, han confiado a la prensa esquemas de sus proyectos de gobierno (*La Prensa Gráfica*, 27 de mayo de 1993, "La Convergencia", y 30 de mayo de 1993, ARENA). El FMLN ha sometido a discusión nacional su documento sobre "Lineamientos para la plataforma electoral". A estos documentos habría que añadir los resultados de las encuestas del Instituto de Opinión Pública de la UCA (IUDOP) y de otras instituciones (Universidad Tecnológica, Gallup...), por cuanto reflejan la voz y la esperanza ciudadana en ese amplio abanico de temas-problemas como son la delincuencia, el deterioro económico, el costo de la vida, el desempleo, la impunidad, el informe de la Comisión de la verdad, el deseo ma-

yoritario de querer votar, así como las trabas para la carnetización para poder elegir. El valor de estas repetidas encuestas y de sus permanentes problemas es que deberían ser puntos de agenda a integrar en los programas económico-sociales.

Una segunda limitación, en parte en el título y más en la realidad, es que algunos programas económicos pueden elaborarse en el vacío, sin relación al entorno generado por los acuerdos de paz. Los economistas gestores de estos programas no debieran utilizar su principio latino del *caeteris paribus* (permaneciendo igual las demás cosas), ofreciendo un conjunto de objetivos, políticas y ecuaciones que encuadrarían en cualquier tiempo y lugar de la historia. Este es un privilegio de la aspirina y de pocas cosas más.

En pocas palabras, un programa económico es una parte integrable e integrante de un plan de reforma nacional, máxime en un tramo de la historia

De lo malo a lo peor, de acuerdo a dos investigaciones, ni siquiera se ha logrado este efecto sensible sobre la inversión productiva.

que arranca de unos acuerdos de paz y empalma con un proceso electoral que pretende confirmar su realización. Nos ayudamos con la pregunta y la respuesta que se hace en reciente editorial de ECA, "¿Son históricas las elecciones de 1994?". El editorial nos responde así:

Las elecciones de 1994 serán históricas si, en primer lugar, contribuyen a solucionar los grandes problemas del país o al menos se convierten en un inicio de solución; y si, en segundo lugar, son expresión cuantitativa de una voluntad popular consciente. Por lo que toca a lo primero, de las elecciones de 1994 se debería esperar que consolidaran de manera irreversible los logros del proceso de pacificación y llevaran al cumplimiento cabal de los acuerdos de paz; que permitieran reducir de manera considerable la pobreza, que garantizaran los derechos humanos; que dieran paso a la reforma profunda del sistema judicial y del sistema político; que llevaran al sometimiento real del poder militar al poder civil; que restablecieran la confianza de la población en las instituciones y en la legalidad... Las próximas elecciones serán importantes si la mayor parte de los votantes capta que algo importante puede cambiar para ellos; en particular, si los poderes reales pueden ser modificados o cambiados por medio del voto...¹.

Por supuesto que ningún programa económico invade todos estos campos de la convivencia social. Pero lo que se debe esperar de un buen plan económico nacional es que se inspire y arranque desde el entorno y desde las circunstancias sociales concretas y trate de darles respuesta desde su objetivo fundamental, el desarrollo económico y el crecimiento con equidad. Por ello, admitidas y comentadas estas posibles limitaciones, queremos esquematizar las grandes líneas de pensamiento de los documentos citados a sabiendas de que toda esquematización presenta la gran limitación de comprimir el contenido y la extensión de la argumentación. Por ello, este comentario no suple,

sino que invita a la lectura personal de ambos proyectos.

1. IIES-UCA y CENITEC: cronología y objetivos

El orden de la cita responde simplemente al tiempo de publicación. El Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES-UCA) se erige, en forma más explícita, en 1990, con el fin de armonizar las investigaciones de los departamentos de economía y sociología, donde se halla integrado. El plan de investigaciones aparece resumido en la revista *Realidad Económico Social*, que editan ambos departamentos. Más que de un ordenamiento o plan de investigaciones, este proyecto diseña los lineamientos de un programa económico-social en el entorno de 1990. El plan se sometió a discusión abierta y sincera del cuerpo de profesores con el deseo de irlo complementando y perfeccionando².

El Centro de Investigaciones Tecnológicas y Científicas (CENITEC) tiene una sólida historia de publicaciones, seminarios y mesas redondas, que hablan alto de su calidad académica. El documento a que hacemos referencia es la "Propuesta de un programa económico-social de consenso para El Salvador"³. Las notas al pie de página nos remiten a los diecisiete números de su colección "Política Económica", amén de otra autorizada bibliografía que fundamenta su lógica económica. Aprovechamos la oportunidad para aconsejar la lectura de ambos documentos al público universitario, a los partidos políticos y a las organizaciones profesionales y laborales que buscan el verdadero "cambiar para mejorar".

1.1. La presentación del programa de CENITEC

Hecha la cronología, resumimos sus objetivos generales tal como aparecen en sus primeras páginas. He aquí unos párrafos introductorios. "Resulta imprescindible, por tanto, buscar respuestas serias al problema de cómo desarrollar para El Sal-

vador una economía y una sociedad autosostenible, en el sentido que no siga generando el fenómeno de la expulsión de población, que no degrade nuestra ya precaria base de recursos naturales, y que no dependa del subsidio externo para operar en un marco de estabilidad" (p. 1). La presentación arranca de la firma de los acuerdos de paz, en cuya mesa de negociaciones no hubo tiempo, oportunidad, ni presencia de otros sectores que abrieran un cauce más adecuado de solución a la crisis económico social. Los mecanismos compensadores de la migración masiva y del subsidio externo han mantenido a flote la aparente estabilidad económica. Si estos flotadores se van desinflando, en el futuro próximo harían su reaparición la contracción, la inestabilidad, el desempleo y el deterioro social. Tal es la realista apreciación de DIES-CENITEC.

Avanzar en la construcción de este proyecto de nación exige, en materia económico social, abandonar las posiciones maximalistas, alejarse del concepto de proyecto total y de su imposición a toda la sociedad, así como abandonar el estilo "dogmático y altamente ideologizado que ha caracterizado la discusión de los problemas económicos y sociales en nuestro país en los últimos tiempos, pues ello dificulta el ponerse de acuerdo en las líneas generales de las soluciones a esos problemas..." (p. 2). En los acuerdos de paz no se logra, ni se pretendió lograr, un acuerdo ideológico económico y social. En su parte quinta, dedicada el "tema económico y social" no hay lugar para discutir la oportunidad del modelo económico oficial; y de entonces para acá las acusaciones mutuas de "populistas y tecnócratas" confirman el estilo dogmático y altamente ideologizado de estas controversias. Las ideologías se reafirman cuando cada grupo se lee y escucha a sí mismo, y el consenso se quiebra como piezas de un mosaico.

Por ello, CENITEC recomienda buscar convergencias que posibiliten identificar los grandes problemas económicos y sociales que aquejan al país..., y construir las líneas generales de un proyecto nacional que exprese un consenso básico sobre los fines y los medios para enfrentar esos problemas" (p. 2). Por esta razón hacíamos referencia a los aportes de las repetidas encuestas de 1992 y

1993, que a modo de voz popular insisten en los que son los problemas permanentes, y sirven de guía a los responsables de diseñar y realizar estos proyectos económicos. "En este sentido, un aspecto ineludible a consensuar tiene que ver con los puntos centrales que deben caracterizar el funcionamiento y la orientación de la economía en el futuro" (p. 2). Para iniciar una respuesta empalmamos con el segundo documento.

1.2. El enfoque del IIES-UCA

El plan de investigaciones del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales aparece antes de la firma de los acuerdos de paz, en un entorno de vivas discusiones sobre las alternativas para conjugar el crecimiento con la equidad. Para unos se impone una secuencia de primero y segundo (teoría del derrame); para otros es necesario buscar la simultaneidad a fin de dar una respuesta realista al problema de la ingente pobreza, razón y causa de la deteriorada macroeconomía. Sin más preámbulos se corre el telón del escenario nacional. "Nuestro punto de partida es el principio de que la finalidad de todo proceso de desarrollo económico debe ser el mejoramiento del bienestar material de la población en general. En una sociedad agobiada por la pobreza, ésto significa especialmente el avance sostenido hacia la erradicación de ese fenómeno. Esto ha de constituir el horizonte de toda estrategia económica y el criterio principal del desarrollo económico" (*ibidem*, p. 403).

Este es un enfoque de economía social, a cuyo fin debiera encaminarse la economía pública y privada, partiendo de una doble premisa: (a) un crecimiento económico fuerte y sostenido, acompañado de niveles elevados de empleo, y (b) una distribución más equitativa del ingreso y de los frutos del crecimiento. En la línea de la CEPAL (equidad y transformación productiva), el IIES presenta un enfoque integrante, donde la distribución más equitativa es un elemento dinamizante del crecimiento fuerte y sostenido hacia dentro y hacia fuera.

La tesis se asienta en argumentos teóricos e históricos. "Esto es así porque el desarrollo económico de un país no puede reducirse al sólo aumen-

to de la producción de bienes y servicios, ni tampoco a una distribución más equitativa de un ingreso insuficiente. Dicho de otro modo, no todo proceso de crecimiento implica desarrollo, pero todo proceso de desarrollo requiere de crecimiento económico" (p. 403). Este párrafo, con su aparente juego de palabras, presenta un enfrentamiento de teorías nacionales, y en nuestro caso concreto una dislocación o una integración de las dos partes complementarias del "Plan de desarrollo económico y social, 1989-1994". Punto fundamental que va a ser evaluado en el análisis de CENITEC, mostrando el fracaso social del actual modelo de turno.

El IIES resume la confrontación latente en 1990. "También es evidente que entre los objetivos de un crecimiento económico fuerte y una distribución más equitativa de los frutos del mismo pueden presentarse conflictos. Las estrategias de desarrollo o los proyectos de nación se diferencian fundamentalmente por la forma en que se resuelven o plantean resolver esos conflictos" (p. 403). Este párrafo preanunciaba las diatribas surgidas detrás de las acusaciones de populistas y tecnócratas, o más ampliamente, entre las afirmaciones gubernamentales de recuperación y consolidación económica y los cuestionamientos repetidos en las encuestas de opinión pública, que hacen del deterioro económico y de la delincuencia el problema nacional número uno.

Con fecha del 9 de septiembre el *Informe Económico Semanal* de FUSADES, luego de recordarnos que las reformas y políticas sociales y económicas se han llevado a cabo, en gran parte, gracias al esfuerzo de dicha institución, concluye afirmando que "a cuatro años de ejecución de la estrategia se puede constatar un desempeño muy satisfactorio, especialmente en lo relativo a la implementación de las reformas económicas". Bien leída la frase vemos en ella una autocrítica: quien redactó esta página no se atrevió a cerrar el párrafo con broche de oro, diciendo: "especialmente en lo relativo a las reformas sociales."

2. Un programa de consenso: ¿economía social de mercado?

De 1989 a nuestros días se nos ha repetido mu-

chas veces que el modelo y sus estrategias económicas aplicadas por el gobierno, a propuesta de FUSADES y de otras instituciones internacionales, habrían recibido el consenso previo de la mayoría votante del país. El argumento es una gran falacia. Si hubiéramos pasado una encuesta entre la fila de votantes solicitando una opinión sobre el modelo de estabilización y ajuste estructural, la respuesta cuasi unívoca hubiera sido que ellos no entendían de esas cuestiones técnicas: su deseo era simplemente "cambiar para mejorar". Si en marzo de 1994 pasáramos la misma encuesta tendríamos la misma respuesta. De ahí la necesidad de ir preparando un programa de consenso comprensible.

2.1. El consenso sobre el consenso

Para CENITEC un programa de consenso es un planteamiento de la discusión, donde todos los sectores participen en la definición de las líneas básicas. Esto, a su vez, requiere de la evaluación de los logros económicos y sociales de 1989-1993, en orden a definir las líneas básicas. Como veremos a continuación, resulta algo difícil lograr un consenso en la misma evaluación de lo realizado en el pasado cuatrienio. Lo difícil no quita lo necesario de dicho consenso, si se muestra la verdad objetiva comprobada.

Se busca un consenso para un período bien definido (1994-1999), que nos proporcione una idea clara "sobre el tipo de economía y de sociedad que se quiere para el futuro" a fin de "conciliar los objetivos de corto plazo con los objetivos de mediano y largo plazo" (p. 3). Páginas adelante, se afirma que con el consenso se pretende que las medidas económicas se acepten como "políticas nacionales", corrigiendo prácticas pasadas. "De hecho, si algo ha quedado demostrado durante los últimos doce años, es que aquellas decisiones de largo alcance que no cuentan con un amplio consenso, además de generar un clima de inestabilidad permanente que inhibe la inversión, crean un ambiente de polarización y de confrontación nada beneficioso para el avance de la democracia, a la vez que suponen un desperdicio de esfuerzos y de recursos que retrasan el desarrollo económico y social" (pp. 19-20).

No debemos referir estas palabras sólo a la

conflictiva década de los ochenta, que buscaba reestructurar modos poco sociales de producción y donde no podía esperarse el consenso, sino la oposición y donde la oposición tuvo tan gran parte y arte en la calificada como década perdida. El gobierno actual quiso hacer lo contrario del anterior y en materia de consenso tuvo los mismos resultados. "Por lo anterior, es preciso asimilar el hecho de que la mejor manera de viabilizar y asegurar la coherencia y eficacia de cualquier política o reforma de mediano largo plazo es generándole el consenso más amplio posible, lo cual supone tomar en cuenta los intereses de los distintos sectores del país, dejando de lado la tentación de actuar por decreto, por el simple hecho de que se controla el ejecutivo y se dispone de una mayoría en la asamblea legislativa. Ello supone romper con el estilo de gobernar que se ha practicado en el país históricamente" (p. 20).

2.2. El consenso sobre la economía social de mercado

Hay productos importados que se deterioran con las sacudidas del transporte. Algo similar ha podido suceder con la economía social de mercado, *made in Germany*. Lo primero que hay que decir es que los alemanes son alemanes y han hecho funcionar bastante bien cualquier modelo económico antes de Hitler, incluso bajo la dictadura de Hitler y después de Hitler como socialdemócratas y como neoconservadores. Es históricamente lógico que también hicieran funcionar adecuadamente una economía social de mercado, donde lo social es parte integrante del mercado, donde los antiguos *konzers*, *cartels*, monopolios y oligopolios son inducidos a observar las normas de la equitativa competencia empresarial, donde la calidad es la norma de la producción y donde la autoridad central presta especial atención a la estabilidad monetaria para que no se repita la hiperinflación de la década de 1920... Con todos los trasvases del transporte y con las interferencias del FMI, que practica mejor el anglosajón que el alemán, hemos ido deformando este modelo, desfigu-



rando el sustantivo (no el adjetivo) de "social", que especifica este modelo. Por ello, el programa de CENITEC trata de recuperar un consenso nacional sobre la economía social de mercado.

CENITEC se pronuncia "a favor de la construcción en el mediano plazo de un modelo de economía social de mercado". Un modelo significa un mecanismo de funcionamiento, con sus características y rasgos básicos. Las características se centran en combinar, dentro de una economía competitiva, "la libre iniciativa con el desarrollo social y la participación ciudadana en el sentido más amplio posible". Desarrollo en democracia, que no puede surgir de la simple adición de políticas económicas neoliberales con políticas sociales compensatorias (p. 3). Esta dicotomía y fragilidad del modelo será evaluada como "la debilidad del programa gubernamental en la parte social" (pp. 9-10).

Al tallar el modelo a nuestro clima nacional hay que añadirle tres rasgos básicos, donde la esfera económica aparece como parte integrante del conjunto social y no como una península independiente. El proceso de consenso exige integrar estos tres aditamentos. "El primero, referido a la interrelación de los órdenes político, económico, social y jurídico, parte de la premisa de que la realidad es única e indisoluble, y por tanto, no se pueden separar los avances en la dimensión económica del progreso que tiene que darse en los otros planos. En base a esta característica subrayamos la incompatibilidad de un sistema económico basado en la

economía social de mercado con un sistema político autoritario y antidemocrático" (p. 3). Es bien posible que en las reuniones de ministros, unos piensen esto mismo de otros ministros, pero que no se atrevan a decirlo por no romper la unidad del ejecutivo o bien por razones ideológicas. Pero esto es lo que quedó pactado en los acuerdos de paz, que dedican los cuatro primeros capítulos a la humanización de las esferas del poder, de la justicia y de los derechos humanos, comprendido el derecho a votar y a elegir.

Por esta razón, CENITEC introducirá más adelante el manejo de la política macroeconómica con el primer presupuesto: el cumplimiento satisfactorio de los acuerdos de paz (p. 26). Merece la pena leer esta párrafo porque ensambla la esfera económica con las áreas jurídicas y políticas. Coincidimos con esta visión integrante de CENITEC al redactar un artículo con el título: "El plan de reconstrucción nacional son tres, ¿cuál es el principal?"⁵. Decíamos que el principal son los acuerdos de paz leídos desde el informe de la Comisión de la verdad.

Empalmado con la introducción del IIES, el segundo rasgo de la economía social de mercado es "la necesidad de buscar simultáneamente los objetivos de crecimiento y la distribución, lo que supone un papel activo del Estado en la creación de la red de mecanismos institucionales que aseguren una distribución cada vez más equitativa del excedente sin que ello implique intervención directa en el mercado" (p. 3). Sin duda, la última línea requiere de una aclaración explícita de términos aplicados a la estructura de nuestros mercados, donde la concentración de la propiedad (en lo que insistirá CENITEC), la prepotencia oligopólica, la deficiente legislación laboral, la corrupción de la calidad y otras corrupciones, el mismo rezago tecnológico y el espíritu mercantilista de corto plazo... exigen controles directos e indirectos gubernamentales.

Esta apreciación se confirma en la moderada redacción del tercer rasgo de la economía social de mercado, que reclama la adaptación de reguladores compensatorios en nuestra economía. Se afirma "la aceptación del mercado como el princi-

pal mecanismo de coordinación de las actividades económicas, pero reconociendo sus limitaciones en generar igualdad de oportunidades para los distintos agentes que participan en el mercado" (p. 4). Esta debilidad estructural de nuestro mercado es reafirmada más adelante en este documento. "La debilidad del programa gubernamental en la parte social se debe a la visión del 'derrame' que subyace en la propuesta global..." (p. 9). Nos situamos en uno de los puntos más controvertidos de nuestro modelo neoliberal que convierte al Estado en subsidiario y servidumbre del juego del mercado. Por ello, tan importante es preguntarse quién controla al mercado como preguntarse quién controla al Estado. No se trata aquí de la necesaria modernización y descentralización de la administración pública para liberarla de su lenta burocracia, sino de la ideología que impregna la acción general del Estado. El círculo vicioso de nuestro régimen económico es que el gobierno legisla a favor del típico mercado privado o se abstiene de los necesarios controles, propiciando una mayor concentración de la propiedad (tal el caso de la privatización bancaria) o multiplicando la hereditaria desigualdad (tal el caso de la política fiscal). Si el mercado controla al Estado se hace genéticamente imposible corregir las deficiencias del mercado.

También el IIES se extiende sobre este controversial tema al desarrollar su tesis de una "distribución más equitativa del ingreso y reducción de la pobreza". De momento sólo puntualizamos algunas de sus recomendaciones. "No existe ninguna fuerza interna en el mecanismo de mercado que, partiendo de una muy alta desigualdad en la distribución del ingreso y de los activos sociales, y de un elevado déficit en la satisfacción de las necesidades de la población, oriente en forma automática la asignación de los recursos hacia la solución del problema de la pobreza y la desigualdad... Sin pretender avalar el burocratismo y la hipertrofia estatal, es claro que en este esquema el Estado surge como el ente orientador de una estrategia de desarrollo equitativo... La adopción del objetivo del desarrollo equitativo exige un esfuerzo sistemático del Estado en los campos de (a) las políticas redistributivas, que corrigen la distribu-

ción primaria mediante transferencias de ingresos o bienes y servicios; (b) las políticas distributivas, que afectan la distribución primaria del ingreso resultante de la estructura de propiedad y del funcionamiento del sistema económico; (c) las políticas selectivas de desarrollo"... (pp. 416-417).

Dada la importancia del tema volveremos a tratarlo de acuerdo al enfoque que le dan ambos documentos. Aquí simplemente se han adelantado algunas afirmaciones, seguidas de puntos suspensivos, para apuntalar el concepto de economía social de mercado, las funciones complementarias del Estado y el componente social del mercado. Por añadidura la presentación esquemática dijimos que no supe, sino que invita a la lectura personal de estos documentos.

3. El informe económico de CENITEC

No hay espacio para trasladar todos los cuadros y gráficos macroeconómicos (pp. 4-10) que cuantifican y comentan la marcha de estos agregados de 1979 a 1992. Necesariamente nos tenemos que reducir a apreciaciones resumidas del presente documento.

3.1. Los pilares económicos del modelo

Del análisis de los datos se procede a la siguiente conclusión general. "En resumen, el actual gobierno a través de la aplicación de su programa económico ha buscado construir un modelo de crecimiento sustentado en la demanda internacional (exportaciones no tradicionales) y en la demanda regional (exportaciones hacia Centroamérica), sin que se haya mostrado mayor interés en potenciar la demanda interna. Esta es la razón por la cual en la estrategia gubernamental no aparecen políticas económicas orientadas a fortalecer el desarrollo del mercado interno, ni políticas sociales coherentes e integradas, dirigidas a solucionar los graves problemas sociales y de falta de ingresos que padece la mayoría de la población" (p. 6).

Falsearíamos totalmente la posición de este documento si tomamos este párrafo como un apóstrafe contra el eje exportador o del desarrollo hacia fuera. Este mismo documento, al explicar el manejo de la política macroeconómica, se extien-

de en la necesidad del incremento de las exportaciones y del fortalecimiento de la integración centroamericana (pp. 26ss.). Igualmente, el documento del IIES demuestra el papel fundamental que debería jugar el mercado externo para consolidar nuestra demanda y oferta internas (pp. 407-415). Ambos documentos están en la línea de reforzar estrategias y políticas sectoriales que den nuevo impulso a las exportaciones regionales e internacionales.

Lo que sí señala CENITEC es que "los resultados globales obtenidos en términos de construir los pilares del modelo de crecimiento propuesto son poco satisfactorios". Luego de citar el próximo número de "Política Económica", nos remite a algunos documentos de FUSADES que avalan este juicio de valor (p. 6). Al creciente déficit fiscal se agrega el mayor déficit comercial; en otras palabras, no se ha logrado una recuperación endógena, nacida de la economía interna, sino que los crecientes desequilibrios se compensan con los flujos externos de las remesas familiares, las donaciones y los préstamos. Es esta anemia interna la que requiere de nuevas políticas sectoriales que dinamicen un crecimiento sostenido.

3.2. Las fragilidades sociales del modelo

Como lo dejaba presentir el plan de investigaciones del IIES y lo confirma CENITEC, entre otras muchas evaluaciones, donde aparece el déficit mayor del programa económico es en los crecientes desequilibrios distributivos, que han profundizado la concentración del ingreso y los graves problemas sociales. "La debilidad del programa gubernamental en la parte social se debe a la visión del 'derrame' que subyace en la propuesta global. Según esta visión, los objetivos del crecimiento y la distribución son incompatibles en el corto plazo; razón por la cual se plantea la necesidad de buscar primero el crecimiento y sólo después la distribución. Dicho de otro modo, esta visión parte de la premisa de que los beneficios del crecimiento económico se derramarán automáticamente desde los estratos de mayores ingresos hacia los estratos de menores ingresos de la población" (p. 9). Esto es poner en letras lo que las repetidas encuestas decían en porcentajes.

Cuando se habla de un modelo y de un programa económico no se habla de un ente anónimo o de una mano invisible, sino de un programa que modela las conductas de los estratos de ingresos superiores, reencarnando comportamientos tradicionales de las décadas de preguerra. Parecería que los asesores del candidato presidencial de ARENA han percibido esta falla del programa o han leído la publicación de la CEPAL ("Producción con equidad"), y, en consecuencia han recomendado al Dr. Calderón Sol que, en la propaganda preelectoral, subraye bien los últimos calificativos: "Crear condiciones para que el crecimiento económico sea real, fuerte, sostenido, *indiscriminado y con equidad*" (*La Prensa Gráfica*, 30 de mayo de 1993, p. 27). Como da entender CENITEC, esto requeriría un cambio de credo económico. "Con esta visión, no puede sorprender que el programa económico no contemple mecanismos institucionales que permitan la distribución equitativa del excedente y que, por el contrario, el resultado de la política general y de las políticas específicas, como la de la privatización de la banca, haya sido una mayor concentración del ingreso y de la riqueza"(pp. 9-10).

Esta injusticia social congénita al modelo ha provocado la contraréplica y la llamada de atención de algunas instituciones internacionales. Ya hemos citado, por su importancia y autoridad, las publicaciones de CEPAL, que defiende el crecimiento con equidad como un proceso simultáneo. El BID convocó el pasado mes de febrero un foro sobre "Reforma económica y pobreza" (*La Prensa Gráfica*, 15 de febrero de 1993, p. 65). Entre la literatura más cercana al istmo y al continente valga citar dos obras *Democracia sin pobreza y Neoliberales y pobres*⁶. La tesis del ajuste estructural, dice CENITEC, sostiene como algo saludable que en las primeras etapas se dé una concentración del ingreso y de la riqueza, con miras a incrementar el ahorro, la inversión, la producción y el empleo. No hay duda, añadimos por nuestra parte, que esta tesis ha propiciado una reforma fiscal aún más regresiva, que se enorgullece por ha-

ber incrementado las arcas del Estado sobre todo con el impuesto del IVA.

De lo malo a lo peor, de acuerdo a dos investigaciones, ni siquiera se ha logrado este efecto sensible sobre la inversión productiva. CENITEC observa y grafica las series estadísticas: "Luego de cuatro años de ajuste, efectivamente ha habido una mayor concentración del ingreso y de la riqueza, pero esto no se ha traducido como suponía el gobierno en un incremento importante de la inversión. Como puede observarse (en el Gráfico 7) la inversión privada, si bien ha aumentado, está muy lejos de alcanzar los niveles históricos; de hecho es la inversión pública la que ha mostrado un mayor dinamismo durante los últimos años, debido al proceso de reconstrucción. El comportamiento experimentado por la inversión privada muestra de manera clara la fragilidad del actual proceso de crecimiento y su insostenibilidad en el mediano plazo" (p. 10).

Para generar crecimiento interesa deslindar la inversión productiva dentro del agregado total de la inversión. Uno de los males de la prolongada inflación es que hace derivar de una economía basada en el trabajo hacia una economía basada en la espera y la especulación; de la inversión productiva a la inversión rentista.

Es este fenómeno el que descubre Joaquín Arriola en su análisis de la coyuntura económica de 1992, "La gestión neoliberal no ha sido capaz de cambiar la tendencia estructural a la subinversión... mientras que en 1992 se ha observado una mayor utilización de la capacidad instalada, consecuencia del incremento de la demanda de consumo, pero sin que ello se haya traducido en un aumento significativo de la inversión a medio y largo plazo. Es decir, a pesar de estar prácticamente implementada la reforma estructural neoliberal, a pesar de que el capital ha recuperado el control del sistema político y de los principales mecanismos de captación del excedente (sistema financiero y de exportación), y pese a una demanda privada de consumo superior al nivel de desarrollo y de

De manera especial, el objetivo de la equidad exige que el Estado ejerza una función redistributiva a través de la reforma fiscal.

utilización de las fuerzas productivas que genera expectativas empresariales muy favorables, el capital no invierte en generar capacidad productiva nueva. Por tanto, esa demanda privada, ese consumo basado en las transferencias unilaterales de capital (ayuda internacional y ayuda familiar) está siendo convertida por el capital en ganancia comercial, en ganancia rentista, pero no en oferta productiva”⁷.

4. De cara el futuro: el programa del IIES

El plan de investigaciones del IIES integra el crecimiento con equidad como proceso simultáneo de mutua retroalimentación. El proyecto se elabora en 1990, antes de la firma de los acuerdos de paz, pero una vez introducido el modelo neoliberal. A diferencia del modelo de CENITEC de 1993, no encontramos aquí una evaluación del cuatrienio de ARENA pero, a partir de lo comentado anteriormente, se convierte en una crítica constructiva al conjugar el crecimiento con la equidad. Al igual que en el documento de CENITEC, nos ceñimos a señalar la lógica de su pensamiento.

4.1. Crecimiento fuerte y sostenido

No todo crecimiento significa desarrollo, pero todo desarrollo necesita crecimiento. Esta es la tesis de partida. Este crecimiento económico se realiza a nivel de oferta por el sector productivo, pero requiere una demanda dinamizante para ser real y sostenido. Subyace la tesis de retroalimentación entre demanda y oferta. Para consolidar la vertiente de la oferta y de su aparato productivo es necesario impulsar cinco componentes nacionales: (a) la transformación-reconversión del aparato productivo, (b) el fortalecimiento de la capacidad de acumulación de capital, (c) la realización de mayores y renovados esfuerzos de inversión en capital humano, (d) mayor eficiencia en el uso de los recursos, (e) un contexto macroeconómico estable.

Para consolidar la eficiencia del apa-

rato productivo se requiere de una reconversión sistemática, que en el más corto o mediano plazo emanará tanto de la incorporación adaptada de los adelantos tecnológicos más recientes como del desarrollo de tecnologías propias. Normalmente se habla de reconversión industrial, sin embargo, en el caso de nuestra economía abierta, los avances tecnológicos deben impregnar las producciones agropecuarias, de cara a los requerimientos del mercado externo e interno. Se requiere, en resumen, una política tecnológica, donde el Estado juegue un papel promotor y orientador de aquellas tecnologías que conjuguen el incremento de la productividad y la generación del empleo. Que la tecnología dinamice aquellos sectores, a su vez, dinamizantes de otras ramas productivas. Por lo tanto, la reforma tecnológica debe alcanzar la capa superior de la administración pública, porque mal pudiera el Estado ser promotor de tecnología si él mismo no es remodelado. Sea dicho entre paréntesis que Roberto Salazar Candell, del ILPES-CEPAL, asesor del Ministerio de Economía en la preparación de la ley y del Consejo de ciencia y tecnología, nos ofrece estrategias concretas en su artículo sobre “Política industrial y comportamiento empresarial...”⁸.

El interrogante es cómo dar cauce a esta reconversión tecnológica. Esta tecnología se adque-



re, en forma preponderante, por la vía de las importaciones de los nuevos procesos de producción, de los técnicos o del aprendizaje de los técnicos, y de la inversión extranjera. Si la reconversión productiva es función, en buena parte, de las importaciones, será también función de nuestras exportaciones, de un ahorro externo y de una deuda externa reembolsable con el crecimiento de la productividad.

La reconversión tecnológica se traduce en inversión productiva para lo cual es indispensable fortalecer la capacidad de acumulación de capital, la formación de un ahorro nacional que, de ser un complemento del ahorro externo, se pueda transformar en aporte financiero cuasi principal. Aquí juegan gran papel las reformas y políticas bancarias y crediticias, así como las fiscales. Que esta sea una condición necesaria pero no suficiente nos lo demuestra la experiencia. Desafortunadamente, ambas reformas no están logrando este objetivo. Pese al incremento notorio de la liquidez y del ahorro (M1 y M2), la reforma bancaria, con su fenómeno de concentración crediticia, no se ha traducido en un incremento sensible de la inversión productiva. Por su parte, la reforma fiscal regresiva está fomentando el ahorro de los estratos superiores, el cual se malgasta en importaciones y consumos conspicuos, mientras que grava y castiga duramente la demanda eficiente de las mayorías medias y bajas, precondition necesaria para un crecimiento fuerte y sostenido. El modelo está rompiendo uno de los eslabones de la lógica de reconversión industrial. Esta reflexión es añadidura propia del comentarista.

Si la reconversión tecnológica demanda capital técnico y financiero, requiere sobre manera de hombres nuevos. Hoy día se habla de inversión en capital humano. A algunos lectores no les gusta esta terminología porque daría a entender que hacemos al hombre una servidumbre del capital, lo convertimos en capital. Precisamente, bien entendida la frase, se trata de convertir al hombre en lo capital. La palabra capital tiene una doble etimología: capital significa lo principal, lo que tiene mayor importancia, lo que más hay que proteger. Esto es así porque capital se emparenta con el vocablo latino *caput*, que significa "cabeza" u

honorabilidad humana; el cabeza de familia preside el hogar. Entre los factores de producción, el único que debería llamarse "capital" es el hombre y el "capitalismo" debería ser genéticamente humano. Por desgracia, el neoliberalismo no se para en etimologías, ni presta mucha atención a las consecuencias sociales.

Este es el sentido de la política, bastante descuidada, de la inversión en recursos humanos, que requerirá —dice el IIES— la readecuación del sistema educativo. Es algo irónico que se hayan dejado florecer cuarenta universidades para "cuellos blancos" y sean muy contadas las escuelas profesionales para "uñas azules". ¿Quién hará la aplicación tecnológica y la creación de tecnología propia? Hay una ley y un Consejo de ciencia y tecnología, pero poco haríamos si propiciamos la tecnología de graduados y postgraduados al servicio del típico sector privado, y dejamos en simple educación escolar a quienes mejor pueden desarrollar tecnología apropiada agroindustrial y administrativa. Esto tiene una aplicación bien concreta en el presupuesto de 1994, donde las partidas de educación y salud deben incrementarse y readecuarse (no sólo para las planillas), diezmando la partida de defensa, que más bien es antieducativa.

Conjugados los factores humanos, técnicos y financieros, el objetivo es la mayor eficiencia en el uso de los recursos. Este uso eficiente tiene dos momentos importantes. Es claro que esta norma rige a nivel singular de cada empresa e institución tanto del sector público como del privado. Es la recomendación hecha en este apartado del programa, que se concretiza en el trabajo citado de R. Salazar Candell. Más adelante, el IIES insiste en buscar las ventajas comparativas dinámicas que, sin duda, hacen referencia al valioso aporte de nuestras matrices intersectoriales, por cuanto descubren y describen cuáles son los sectores más dinamizantes. Por sus efectos río arriba y río abajo, de la cadena productiva nacional.

En nuestra revista *Realidad Económica-Social* pueden consultarse tres artículos recientes dedicados el tema de la tecnología y competitividad, donde se integran los análisis de asesores de nuestro Ministerio de Economía. Los títulos son "Tec-

nología para una economía nacional", "Competitividad en el sector industrial salvadoreño: 1988-1990" y el ya citado artículo de R. Salazar Candell⁹.

Dada la cercana correlación que guarda la reconversión tecnológica con el requisito de las importaciones y con la capacidad exportadora, el quinto condicionamiento será un contexto macroeconómico estable. Se trata en concreto de mantener una tasa razonablemente baja de inflación (la derivada de los precios relativos) y un déficit externo sostenible, ya que no es dado pensar, en el corto plazo, en un equilibrio endógeno. Precondición breve en su expresión, que requiere de la compleja integración de "las políticas fiscal, monetaria-crediticia y cambiaria", así como de la política financiera internacional.

A partir de estos cinco condicionamientos, la transformación productiva serviría para aliviar nuestro crónico déficit externo. Por su parte, el documento de CENITEC, comentando el manejo de la política macroeconómica, integra este mismo conjunto de estrategias, arrancando del marco de los acuerdos de paz y en el escenario de la integración centroamericana (pp. 26-36).

4.2. La demanda eficiente

Esta parte del documento del IIES busca integrar y hacer una unidad de dos enfoques, frecuentemente disociados, del crecimiento hacia dentro y del crecimiento hacia fuera, abogando por su mutua convergencia. Para comprender mejor estas páginas y evitar dicotomías teóricas, hay que partir de dos tesis explícitas en este documento. Primero, el crecimiento sostenible requiere una distribución más equitativa del ingreso y en ello deben empeñarse las políticas distributivas, redistributivas y delectivas de desarrollo (pp. 416-419). La premisa subyacente es que el incremento de estos ingresos, hoy deficitarios, es el verdadero catalizador del crecimiento hacia dentro. Una política de desarrollo hacia dentro, si no viene acompañada de una mejor distribución de ingresos, fácilmente se esteriliza.

La segunda tesis, basada en investigaciones econométricas realizadas en el departamento de

economía, demuestra que la satisfacción de las necesidades básicas es un fuerte catalizador de la reactivación económica, de acuerdo al efecto multiplicador que se generaría al interior de nuestras relaciones intersectoriales¹⁰. A partir de estos análisis matriciales se ha derivado una serie estudios de encadenamientos posibles, río abajo y río arriba, que da lugar a la aplicación de tecnología apropiada con generación de empleo y diversificación de exportaciones.

4.2.1. La política de promoción de exportaciones

Con estas premisas abreviamos los argumentos que sustentan "la adopción de una política deliberada de promoción de exportaciones", donde "el mercado externo debería jugar un papel fundamental" (pp. 408-415). Las siguientes afirmaciones del IIES vienen sustentadas en los estudios y en las investigaciones citadas al pie de página. En primer lugar está la necesidad macroeconómica, antes comentada, que se sustenta en la cadena: reconversión productiva apoyada en las importaciones y financiamiento o ahorro externo, que requiere la contrapartida de las exportaciones.

Mirando hacia dentro, la estrechez del mercado interno pone un límite de crecimiento empresarial inferior al requerido por las escalas óptimas de producción y menores costos unitarios. Si las anteriores prácticas de protección arancelaria, más las exenciones y subvenciones, indujeron a las empresas a estabilizarse por debajo de sus escalas o tamaños óptimos de producción, ello se ha traducido en costos y precios superiores, sin mencionar la deficiente calidad, a los que resultarían de un mercado externo ampliado. Las investigaciones realizadas muestran que sólo tres sectores alcanzan su tamaño óptimo atendiendo al mercado interno, y que otras ramas productivas requieren de la demanda regional e internacional. Uno de los elementos generadores de mayores costos unitarios es la baja utilización de la capacidad instalada. Este dato, en concreto y trimestre por trimestre, puede verse en las encuestas sobre el clima de negocio que pasa FUSADES. Reflexiones similares pueden encontrarse en el artículo de R. Salazar Candell.

El documento del IIES sustenta cada una de las premisas subyacentes, con atención particular al problema de la suficiencia alimentaria, señalando la necesidad de la comprobación estadística, de suerte que las estrategias de crecimiento no se basen sólo en posturas predeterminadas. En repetidas ocasiones se invita a la investigación concreta de afirmaciones globales. "Nuestra posición es que, en general, debería producirse internamente lo que un país puede producir de manera eficiente, así como lo que pudiera producir eficientemente y es necesario para la configuración de una estructura productiva que pueda respaldar firmemente un crecimiento sostenible en el tiempo... Más que la orientación hacia fuera, el problema está en qué tipo de bienes se debería exportar, en la diversificación de las exportaciones y en la forma en que éstas deberían ser fomentadas ...". Los análisis realizados inducen "a la exportación de cierto tipo de manufacturas y al fomento, en general, de una industrialización eficiente y potenciadora de un incremento sostenible en el tiempo" (p. 413).

4.2.2. Integrando el hacia dentro y el hacia fuera

Uno de los aspectos más recomendados en estos documentos es la inversión social, requisito fundamental para todo crecimiento sostenible en el tiempo. Es claro que la inversión social en sus componentes de educación, salud, nutrición, vivienda con sus requerimientos higiénicos, seguridad social, legislación laboral, recuperación del medio ambiente deteriorado, administración de justicia y respeto a los acuerdos de paz..., no son mercado de exportación (a no ser por el buen ejemplo), y no es este el único campo de desarrollo hacia dentro. Resumiendo y marcando una integración de ambos enfoques, el IIES cierra su exposición con el siguiente párrafo sintético. "Finalmente, la idea de orientar la economía hacia fuera, en el sentido que acá nos interesa, no significa sino asumir como problema básico la restricción externa y, por lo tanto, asumir el fortalecimiento de la capacidad exportadora de la economía como pilar estratégico para un crecimiento sostenible en el largo plazo; y asumir como restricción interna a un crecimiento fuerte el tamaño del mercado do-

méstico. Para fortalecer la capacidad exportadora nos parece fundamental adoptar el objetivo de producir eficientemente tanto para el mercado internacional como para el mercado interno, y para obviar esa restricción interna la necesidad de destinar una buena parte de nuestra producción al mercado externo" (p. 415). Todo esto requiere la presencia de un Estado orientador y propulsor de la estrategia de crecimiento que el mercado, a solas, lo hará en forma dispersa y desintegrada.

Propuestas, a continuación, las políticas dirigidas a una mejor distribución del ingreso y partiendo de una situación de pobreza que los mecanismos del mercado no logran aminorar, se puntualizan los cinco niveles de investigación de la problemática presentados en el plan introductorio con miras a proponer las estrategias económicas que conjugan el crecimiento sostenido con la distribución equitativa de los frutos logrados.

5. 1994: los lineamientos generales de un programa económico social de consenso

Una vez más, la síntesis no dispensa de la lectura personal de este valioso documento de CENITEC, que en próximas publicaciones irá complementando algunas de las estrategias aquí propuestas. Este es el orden de la exposición: en primer lugar, los lineamientos generales del programa, el manejo de la política macroeconómica y el escenario financiero 1994-1999. En varias partes del documento se vuelve a subrayar la necesidad del "consenso" en cualquiera de los programas económicos. El actual programa económico ha sido "altamente confrontativo y excluyente; no cuenta con un consenso básico a nivel nacional" (p. 10). "Ello supone romper con el estilo de gobernar que se ha practicado en el país históricamente" (p. 20). Por esta razón se comienza justificando cuáles debieran ser los objetivos y los pilares del programa.

5.1. Los objetivos del programa

Tres serían los objetivos del programa de consenso a partir de la evaluación realizada:

- (a) sentar las bases para la construcción, en el mediano plazo, de una economía integrada, mo-

Uno de los males incurables de los políticos es que ponen su esfuerzo en llenar cuatro páginas de los diarios con una riada de promesas: se confunde el orden con la cantidad.

derma y diversificada;

(b) avanzar en el logro de una mayor equidad mediante la erradicación gradual y sostenida de la pobreza, la ampliación y fortalecimiento de la base empresarial del país y la promoción de nuevos agentes económicos y sociales;

(c) alcanzar un crecimiento económico vigoroso y sostenido, compatible con la estabilidad financiera y cambiaria y con la recuperación y preservación del medio ambiente (pp. 10-11).

Se trata de tres objetivos cuyo consenso nace de su mutua interrelación, de suerte que los dos primeros son las premisas condicionantes del crecimiento vigoroso y sostenido. Los tres calificativos de economía integrada, moderna y diversificada buscan una reestructuración de nuestro modo de producción disociada, muy poco interrelacionada sectorialmente. Por medio de los cinco pilares, que se citan más adelante, se pretende corregir el carácter trunco sectorialmente y dependiente externamente de nuestros ejes económicos. La misma integración sectorial, unida a la diversificación productiva y exportadora harán de nuestros sectores productivos unidades más modernas.

La equidad o coparticipación activa en una economía integrada con nuevos agentes económicos y sociales es condición necesaria para un crecimiento sostenido, tanto desde el punto de vista de la oferta como de la demanda. Cuando los datos oficiales nos dan -a nivel urbano- que el 20 por ciento más rico de la población se apropia del 66 por ciento del ingreso urbano (1990), mientras que al 20 por ciento más pobre le corresponde el 3.9 por ciento de dicho ingreso, y cuando CEPAL afirma que el 71 por ciento de la población salvadoreña vive en estado de pobreza (1990), nos enfrentamos con una base estructural de oferta y de demanda deficientes. Concordamos en que el actual modelo fomenta esta concentración y, por lo tanto, es autocontráctico en el mediano plazo.

Al conjugar la equidad con el crecimiento sostenido no se cae en ningún tipo de populismo que comprometa la estabilidad financiera y cambiaria, gestando una espiral inflacionaria (alza de salarios, alza de costos, alza de precios...) porque los pilares del modelo y el manejo de la política macroeconómica programan un crecimiento armónico de la oferta y de la demanda. Sí es cierto que en la propuesta de CENITEC —y personalmente lo hemos subrayado repetidas veces— no podremos lograr una equilibrada recuperación económica si no aceptamos unos patrones más sobrios y moderados en nuestros modos y géneros de vida. Sin lugar a dudas es la demanda de bienes suntuarios extranacionales la que más afecta nuestra estabilidad de precios y cambiaria. Estos objetivos se asientan sobre estrategias afines a los principios de la economía social de mercado.

5.2. Los pilares del nuevo modelo

Era de esperar que los programas del IIES y CENITEC, sin ser los únicos, mostraran una amplia concordancia de objetivos y estrategias, de manera que basta citar, sin otro comentario, los cinco pilares básicos del modelo:

- (a) la integración de la economía nacional;
- (b) la inversión pública en infraestructura y en recursos humanos;
- (c) la consolidación de un eje exportador moderno y diversificado;
- (d) la estabilidad financiera y cambiaria;
- (e) la integración económica centroamericana (pp. 12-13).

En coordinación con los tres grandes objetivos se requiere remodelar el eje productivo hacia una mayor integración y diversificación interna y externa, que ponga fin a la desintegración de la estructura productiva o modelo agroexportador pre-valetiente hasta 1980.

Supuesto el paso del tiempo y los daños de la guerra, todos los proyectos que buscan el crecimiento con equidad demandan la simultánea inversión física y social del Estado. Los programas de los partidos políticos prometen todos enfatizar la inversión en infraestructura y en recursos humanos. El mismo presupuesto de 1994 parecería, en su distribución de partidas, iniciar esta línea de parte de la administración pública, a condición de que de la forma se pase al fondo de estos problemas, y por ahí andan las discusiones. Este segundo pilar presupone o exige una reformulación de la acción gubernamental. "Como se verá más adelante, la construcción de este pilar supone redefinir el papel del Estado en la economía, la realización de una profunda reforma fiscal que le permita el Estado obtener los recursos financieros necesarios, y la aplicación de una reforma institucional tendiente a su modernización" (p. 13).

El *Informe Económico Semanal* de FUSADES, antes citado (Nº 35), termina su análisis de las reformas económicas con esta recomendación: "FUSADES ha explicado que estos procesos demandan del Estado la complementación de la flexibilidad del aparato productivo privado con un mayor dinamismo por parte del sector público, particularmente una provisión eficiente de servicios de infraestructura a precios y calidades que sean compatibles con los suministrados en los países con los que se sostiene relaciones comerciales". De acuerdo que esto es conveniente, pero como lo deja entrever CENITEC también es necesario que el Estado subsidiario sea subsidiado por una equitativa reforma fiscal. Porque no será ésta la primera vez que el Estado se vuelva a endeudar en gastos de infraestructura.

El "Plan de desarrollo económico y social 1973-1977" lamentaba que el Estado subsidiara, pero los más beneficiados del gasto eludían el pago de los respectivos impuestos. Refiriéndose al impuesto sobre el capital se decía algo muy cierto ayer y hoy, "En el impuesto sobre el capital es notoria la subvaluación de los bienes raíces para efectos de la declaración, lo que a su vez refleja las deficiencias administrativas. En este campo debe impulsarse la aplicación del catastro fiscal, que permitirá una adecuada clasificación y

valuación de la propiedad inmobiliaria. Asimismo, las obras de infraestructura ejecutadas por el Estado, particularmente carreteras, han elevado considerablemente el valor de los bienes adyacentes, sin que tal situación se manifieste en los ingresos fiscales. Esta situación, además de promover una verdadera especulación, no permite que el Estado recupere el costo de las inversiones. Por lo general, estos bienes raíces pertenecen a personas de altos ingresos. En este campo se recomienda la creación de un impuesto sobre la plusvalía de bienes raíces" (p. 93). No van por esta línea las recientes reformas fiscales que, por añadidura, quisieran reducir el impuesto sobre el patrimonio a impuesto sobre la renta. De esta manera, ni hay equidad impositiva ni hay mucha posibilidad de aliviar el déficit fiscal.

La consolidación del eje exportador la encontramos en el proyecto del IIES que, al igual que CENITEC, sostiene que "Existe una relación directa entre el nivel de exportaciones por una parte y la tasa de crecimiento por la otra" (p. 13). Se agrega que ello ayudaría a la integración de los sectores productivos, además de generar el necesario nivel de divisas. Pero, a diferencia del modelo de ARENA, el eje externo es un pilar importante, pero "de ninguna manera constituye el pilar fundamental del desarrollo, al cual hay que supeditar el resto de los objetivos". Es una condición necesaria, pero totalmente insuficiente para resolver los problemas del desarrollo nacional (pp. 13-14).

El eje exportador potencia internamente la generación de divisas y ayuda a la estabilidad cambiaria y financiera, que hoy se sustenta en flujos externos, remesas, donaciones, préstamos. Es verosímil pensar que estos flujos externos disminuyan, mientras que la estabilidad financiera y cambiaria se requiere para la inversión nacional y extranjera. De ahí la necesidad de un nuevo eje exportador que diversifique sus partidas y genere nuevos encadenamientos internos entre los sectores primario y secundario, o ventajas comparativas dinámicas.

Ahí se ensambla la función de la integración centroamericana, proceso que requiere también de renovación. "Particularmente, debe superarse la visión que concibe a la integración de la región

simplemente como un mercado ampliado, compuesto por la suma de seis mercados pequeños. Esta visión de demanda debe ser complementada con una visión de oferta, es decir, con una visión de integración de estructuras productivas" (p. 14). Dentro del proceso de globalización mundial y a ejemplo de las tres grandes multilaterales (las norteamericanas, el mercado común europeo y la cuenca del Pacífico liderada por Japón), la integración centroamericana es el primer peldaño necesario en el caminar internacional.

Al conjugar estos cinco pilares básicos del quehacer económico concluimos que al Estado le corresponde un renovado papel en cuatro líneas de acción: (a) la función de mantenimiento de la estabilidad financiera y cambiaria; (b) la función ordenadora y reguladora; (c) la función integradora, y (d) la función redistributiva (p. 15).

Estas renovadas funciones del Estado consolidan su responsabilidad en el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos, traducidos en menores niveles de inflación, déficits tolerables en el área fiscal y externa, así como en la vigilancia del tipo de cambio. Sus funciones no se quedan a nivel macroeconómico, porque debe asegurar una competencia leal en el mercado, eliminar las imperfecciones mono y oligopólicas y propiciar la recuperación y preservación del medio ambiente. Internamente, su rol orientador y regulador demanda un proceso de descentralización administrativa, acompañado de modernización. De manera especial, el objetivo de la equidad exige que el Estado ejerza una función redistributiva a través de la reforma fiscal, tanto por el lado de los ingresos de acuerdo a criterios de equidad y progresividad, como por el lado de los gastos en inversión física y social. La política fiscal se convierte en el nexo principal entre la política económica y la política social" (p. 15).

6. Las áreas prioritarias y las políticas sectoriales

Podemos comenzar este párrafo con una confrontación de refranes: no dejes para mañana lo que puedes hacer hoy; a

cada día le basta su trabajo; el que mucho abarca poco aprieta, y pueden porque creen que pueden... Al perezoso habrá que repetirle el primer refrán, pero en la preparación de los programas económico sociales convendrá mejor una integración de los tres últimos refranes. Uno de los males incurables de los políticos es que ponen su esfuerzo en llenar cuatro páginas de los diarios con una riada de promesas: se confunde el orden con la cantidad. CENITEC nos aconseja que busquemos el orden, lo que prioritariamente se debe y puede hacer para que el programa tenga consistencia entre los objetivos, los pilares básicos, las áreas prioritarias y sus políticas sectoriales, y todo ello en un plazo determinado o plan quinquenal. De esta manera vamos descendiendo de lo más global a lo más sectorial.

6.1. Las áreas prioritarias

CENITEC aconseja situarse en seis áreas prioritarias mutuamente interrelacionadas:

- (a) la inversión en recursos humanos;
- (b) el fortalecimiento, saneamiento y modernización del sector público y la aplicación de una profunda reforma fiscal;
- (c) la modernización y diversificación del sector agropecuario;
- (d) el fortalecimiento y la consolidación de la



integración centroamericana y regional;

(e) el fomento de las exportaciones y la sustitución eficiente de importaciones; y

(f) el aumento del ahorro y de la inversión (p. 16).

Cada una de estas áreas ya ha sido comentada individualmente; lo que les da su carácter de prioritarias es su integración o proceso de retroalimentación. Al repetir los mismos consejos se puede aburrir o se puede convencer; se aburre si se prometen cosas que nunca se van a hacer; se convence si se explica la lógica de lo que se puede y debe hacer, es decir, si se logra un consenso. La inversión en recursos humanos tiene un abanico de aplicaciones bien actuales que arranca desde el gasto corriente e inversión en la partida de educación del próximo presupuesto hasta la ley de ciencia y tecnología, pasando por la adversada ley de educación superior. El éxito de la inversión en recursos humanos no se basa en un presupuesto fiscal, sino en un supuesto nacional: sin educación no hay nación, no hay criterios cívicos y humanos, no hay respeto a los derechos civiles y tampoco habrá aquella tecnología requerida por los desafíos externos comerciales.

La modernización de la economía llama a las puertas, en plural, de toda la administración pública, donde la repetición de unidades, la plétora de empleos y la politización de cargos se traducen en burocracia, rezago en la administración técnica y pérdida relativa de eficiencia frente al sector privado. Con ello ahuyenta las mejores vocaciones técnicas que buscan refugio en otras instituciones nacionales e internacionales. Junto con un proceso de descentralización administrativa (y en ciertos casos de desmilitarización de puestos dirigentes) la administración pública debe recuperar su lema de eficiencia para orientar y regular el nuevo proceso económico. Aquí entra de plano la sana administración del presupuesto fiscal, hoy en discusión.

Integramos en un bloque unido las tres áreas prioritarias: la modernización y diversificación del sector agropecuario, el fomento de las exportaciones y la consolidación de la integración centroamericana, con la esperanza de que la reconversión industrial avance en el proceso ordenado

de sustitución de importaciones. No por razones coyunturales, sino estructurales, ya no nos es posible mantenernos como economías agroexportadoras que, si en un tiempo crearon divisas, también fundamentaron el carácter trunco del esquema productivo junto con grandes costos sociales en la mano de obra campesina.

Se trata de las nuevas ventajas comparativas dinámicas que nos generen una economía más integrada nacional y regionalmente. Por lo que hace a las fronteras conviene respetarlas precisamente porque no tienen ninguna importancia. La frase parece contradictoria, pero económicamente es muy cierta: que las fronteras no sean una traba para las transferencias de mercancías, capitales, empresas y sobre todo mano de obra a fin de lograr un mejor equilibrio y eficiencia en la relación espacio geográfico y recursos humanos. Que el mercado común se transforme en mercado interno y, de carambola, que ello ayude a reducir los presupuestos militares que dan tanta importancia a las fronteras. Ello ayudaría para que el ahorro y la inversión adquirieran un fortalecimiento intraregional.

6.2. Las principales políticas sectoriales y sociales

La asignación de políticas sectoriales es necesaria para incidir en forma directa y complementaria sobre la política macroeconómica y social. No se trata de proponer políticas nuevas, sino de corregir la dispersión de excesivas promesas, concentrando los esfuerzos en aquellos sectores que fortalezcan los pilares básicos del crecimiento con equidad. Estos serían los puntos de focalización. "Sobre la lógica anterior y de acuerdo a la estrategia propuesta, se requiere concertar por lo menos cinco políticas sectoriales:

- política de reforma educativa;
- política de desarrollo agrícola;
- política de industrialización;
- política de recuperación y preservación del medio ambiente;
- política de fomento de exportaciones (p. 20).

No hay más novedad que la lectura comentada de cada política sectorial, donde el documento detalla las aplicaciones particulares a modo de agenda de trabajo para el ministerio o unidad responsable de su ejecución. Lo ilustrativo de esta parte del informe es que muestra la integración de las políticas sectoriales con las políticas sociales. "Si en el pasado las políticas sociales no han sido muy exitosas en América Latina, en dicho fracaso ha tenido mucho que ver el hecho de que fueron diseñadas con un enfoque asistencial, como si se tratara de responder a un problema sectorial aislado, en vez de integrarlas a una política general de desarrollo que removiera obstáculos estructurales". Se cita el trabajo, BID-PNUD: "Reforma social y pobreza. Una agenda para la acción" (p. 23).

Conviene subrayar que la ausencia o marginación de estas políticas sociales es un obstáculo estructural para el desarrollo económico. Se requiere centrar los esfuerzos en las áreas críticas que elevan la calidad del recurso humano (educación, salud y nutrición, agua potable, saneamiento ambiental...), e introducir los criterios de equidad, solidaridad, integralidad, focalización, eficiencia y participación. A partir de estos criterios se requiere una reforma institucional por lo menos en tres elementos: "(a) una modernización de la administración pública en el área social; (b) una descentralización de la ejecución de la política social y (c) una mayor flexibilidad de las instancias públicas para dar cabida a la participación de la comunidad" (p. 24).

En el proceso de descentralización se articulan propuestas concretas como oficinas regionales, dotación legal de responsabilidades, recursos y capacidad técnica para las municipalidades y articulación de los proyectos regionales en la planificación social nacional. Por lo que toca a la participación comunitaria, el presente documento aprovecha las experiencias del actual plan de reconstrucción nacional, que junto con una estructura de participación comunal, los cabildos abiertos, necesita mejoras sustanciales tanto para la identificación de las necesidades locales como para una participación organizada de las comunidades y organizaciones no gubernamentales que colaboran en el

proceso económico social.

7. El manejo de la política macroeconómica

Haciendo puente entre las políticas sectoriales y el escenario general 1994-1999, CENITEC introduce la política macroeconómica con algunos presupuestos globales que condicionan la armonización de las medidas sugeridas. Resumimos los rasgos principales.

7.1. Los supuestos globales

Cumplimiento satisfactorio de los Acuerdos de Paz. Ya se dijo en la introducción que el área económica forma una unidad integral con las esferas política, jurídica, legal... El cumplimiento de los acuerdos de paz, como lo señalan las encuestas sobre el clima de negocios (FUSADES) pueden generar el clima de tranquilidad que requieren la inversión nacional y extranjera. Se espera seguir contando con el apoyo técnico y financiero de la comunidad internacional para la reconstrucción nacional, y sería deseable lograr la transferencia de partidas militares hacia la inversión física y social, más necesaria.

Disponibilidad importante de recursos externos. Ayudan a mantener bajo control el desequilibrio externo, aunque no sean suficientes para alcanzar las tasas de crecimiento sostenido. Hacen más posible diseñar un programa económico social que, combinando políticas de demanda y de oferta, minimicen los conflictos entre los objetivos de estabilización, crecimiento y bienestar social. Esta presente disponibilidad de recursos externos no debe debilitar los esfuerzos por ir cerrando la brecha de la balanza de pagos (balanza corriente). Como sigue siendo necesario el apoyo de las instituciones financieras internacionales, hay que aprender a negociar su condicionalidad y nuestras prioridades.

Crecimiento lento de las exportaciones tradicionales. No serán ellas el gran catalizador de la economía, por tanto, hay que construir y reforzar un nuevo eje exportador, fomentando nuevas exportaciones tanto agrícolas como industriales, aprovechando las cadenas internas antes mencionadas.

Fortalecimiento y consolidación del proceso de integración centroamericana. Este supuesto implica un incremento del comercio intrarregional, armonizando las políticas macroeconómicas de los países miembros de manera que se fortalezca la apertura externa. Esto exige revisar el actual proceso basado en la integración centroamericana y en la negociación de acuerdos de libre comercio. Es preciso definir una política de industrialización y consolidar la reforma financiera, junto con la política comercial, a la cual se hará referencia enseguida.

Carácter estructural de los desequilibrios macroeconómicos. La brecha comercial y fiscal sólo puede reducirse en el mediano plazo, por la combinación de políticas de oferta y demanda y el mantenimiento de una inflación tolerable.

La tendencia a descansar más en el mercado. Para ello se precisa un marco institucional que asegure la competencia leal por medio del control antimonopolios y por medio de otras intervenciones estatales. El mercado no asegura la equidad y se imponen los mecanismos y políticas de distribución equitativa de los frutos del crecimiento.

7.2. Las políticas macroeconómicas

7.2.1. La política fiscal

Es la principal política para consolidar la estabilización en un marco de crecimiento con equidad. De ahí la necesidad de una profunda reforma de ingresos y gastos. Su objetivo es fomentar el ahorro, la inversión y un mayor coeficiente tributario (relación de ingresos tributarios / PIB)¹¹. Que el costo de no pagar impuestos sea mayor que el costo de pagarlos. El incremento de los ingresos fiscales "debe recuperar los principios de equidad, eficiencia y progresividad que fueron abandonados en los últimos años" (p. 28). El gasto público se adecuará a la inversión económica productiva y a la inversión en recursos humanos, de acuerdo a criterios de eficiencia, eficacia y equidad. Se recomienda un programa de saneamiento y modernización de las empresas públicas. El proceso de privatización puede ayudar a aliviar la crisis fiscal, siempre que se realice con representación de tra-

bajadores públicos, de los empresarios y del Estado, de manera que fomente nuevos agentes económicos y sociales y mejore la distribución de la propiedad. Es necesario asegurar la transparencia del proceso de manera que no incremente aún más la concentración de la propiedad. A continuación se detallan medidas concretas para la generación de ingresos, reformas de las empresas públicas y políticas de endeudamiento.

7.2.2. La política monetaria

El documento de CENITEC no es tan prolijo en el comentario de esta política, aunque anteriormente criticó el fenómeno de la concentración bancaria. En la economía social de mercado cobra especial importancia el control de la estabilidad monetaria como estrategia del control de la inflación y base del crecimiento armónico. El documento revela, al igual que las publicaciones del Banco Central de Reserva, el problema del exceso de liquidez, en cuanto posible gestador de inestabilidad financiera y cambiaria. La política monetaria debe mantener el nivel de liquidez que equilibre las metas de la inflación y de crecimiento de la producción. El déficit fiscal suele ser un elemento perturbador de la estabilidad monetaria y por ello es necesario mantener, a la vez, la autonomía del Banco Central de Reserva y la coordinación de esta institución con el Ministerio de Hacienda y con otras dependencias estatales.

Con este objetivo se listan seis recomendaciones que miran más al mantenimiento de la estabilidad monetaria, al control de la excesiva liquidez, al manejo de las tasas de interés por el juego de oferta y demanda, a la reducción del financiamiento del déficit fiscal, a la modernización y al control de las instituciones financieras no oficiales. Al hablar de áreas prioritarias, implícitamente se ha comentado el destino preferencial del crédito.

7.2.3. La política comercial

Es una de las reformas en que se ha avanzado en los últimos años dentro de un marco de liberalización comercial, pero no en la forma más conveniente. El proceso de apertura ha sido demasiado apresurado sin una equilibrada combinación de la

política cambiaria y de la reducción sustancial de las barreras arancelarias. La apertura comercial se inicia sin un previo proceso de la reconversión productiva y sin una visión de la estructura productiva que se desea estimular o qué tipo de desarrollo agrícola e industrial conviene más al país.

La política comercial debería enmarcarse en el proceso de integración centroamericana y en concordancia con las políticas sectoriales arriba mencionadas. "Concretamente, somos de la opinión de que la estrategia de apertura externa combine la creación, en el mediano plazo, de una unión económica (afianzando el mercado común o zona de libre comercio, el arancel externo común y la libre movilidad de factores y coordinando las políticas económicas) con una estrategia de integración continental mediante acuerdos de libre comercio, los cuales se caracterizan por su gran flexibilidad y porque son rápidos de establecer" (p. 33). La integración comercial debe basarse en el principio de reciprocidad asimétrica, dada nuestra desventaja competitiva con otros países del continente, sobre todo con los más grandes. A continuación se sugieren aplicaciones concretas para fortalecer la apertura comercial dentro y más allá del mercado regional centroamericano.

7.2.4. La política cambiaria

El objetivo es mantener un tipo de cambio lo más realista posible si se desean incrementar las exportaciones, sobre todo las no tradicionales. Dada la interrelación existente en El Salvador entre el tipo de cambio y la inflación es preciso asegurar la estabilidad de la moneda para evitar posteriores presiones inflacionarias. "Lo anterior sugiere que un tipo de cambio fijo, así como un tipo de cambio completamente libre son inviables e irreales para el país en los próximos años" (p. 34). Un tipo de cambio fijo no alentaría las exportaciones, dado que provocaría una sobrevaloración de la moneda. Un tipo de cambio completamente libre pondría en peligro la necesaria estabilidad cambiaria. Lo apropiado es un sistema cambiario flexible, con intervención activa del Banco Central de Reserva, "más conocido como sistema de fluctuación sucia". El informe de CENITEC incorpora algunas medidas concretas.

7.2.5. La política laboral

El sistema jurídico laboral se caracteriza por su anacronismo y obsolescencia con miras a fundamentar relaciones armoniosas entre trabajadores, empresarios y Estado. Se hace necesario aplicarse por definir, en forma consensuada, las nuevas relaciones que, con criterios de equidad, favorezcan el desarrollo económico social, promuevan la inversión productiva y contribuyan a la satisfacción de las necesidades básicas. Para ello hay que apoyar la organización sindical y crear mecanismos de participación de los trabajadores en los beneficios del desarrollo económico (p. 35).

7.2.6. La política salarial

Con vistas al objetivo del crecimiento con equidad esta política podría ayudar a mejorar paulatinamente el poder de compra de los sectores de menores ingresos. Esta política debe hacerse acompañar con otras medidas sectoriales para no entrar en un proceso de indexación salarios-precios-salarios...inflación. También hay que evitar que la simple política salarial agrave el déficit fiscal. La aplicación de esta política debe realizarse por consenso de las partes involucradas y definir el período asignado a dicha recuperación de ingresos, mecanismos y criterios de determinación de los salarios futuros. "Somos de la opinión de que en el mediano plazo la política salarial debe estar relacionada con la productividad; esto supone superar la grave ausencia de estudios e indicadores periódicos de la evolución de la productividad. En este sentido es preciso que el sistema de estadísticas nacionales incluya este tipo de variables en sus investigaciones" (p. 36). El foro de concertación económico social sería el lugar de encuentro favorable para crear el marco de la política salarial, tomando en cuenta el alto nivel de desempleo abierto y el subempleo.

El documento de CENITEC cierra su análisis con la presentación de un "Escenario financiero 1994-1999" (escenario medio), elaborado en el supuesto de que las políticas y medidas sugeridas se cumplan satisfactoriamente.

Al terminar esta imperfecta recopilación de

análisis evaluativos y propuestas armónicas para dar con las sendas del desarrollo sostenido en equidad, sólo resta agradecer los aportes del IIES-UCA y de CENITEC. Ambos constituyen una propuesta de programa nacional, de consenso, a partir de una evaluación objetiva del presente y trazan sendas realistas para el próximo quinquenio. Creemos que es un buen manual económico para todos los universitarios, los profesionales, las asociaciones laborales y ojalá, las elites de los partidos políticos tuvieran tiempo para revisar toda esta problemática con las respuestas adecuadas a las demandas populares.

Notas

1. "¿Son históricas las elecciones de 1994?". *ECA*, 1993, 537-538; p. 646.
2. IIES, "Plan de investigaciones del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales", *Realidad Económico Social*, 1991, 21, pp. 401-431.
3. DIES-CENITEC, "Propuesta de un programa económico-social de consenso para El Salvador", *Política Económica*, 1992 17.
4. FUSADES, "Sobre la continuidad de las reformas económicas", *Informe Económico Semanal*, 1992, 35, pp. 1-2.
5. Francisco J. Ibisate, "El plan de reconstrucción nacional son tres: ¿cuál es el principal?", *Realidad Económico Social*, 1993, 32, pp. 153-185.
6. Stein-Arias, "Democracia sin pobreza: alternativa de desarrollo para el istmo centroamericano", San José: SELA-CADESCA, 1992. Varios, *Neoliberales y pobres: el debate continental por la justicia*, Bogotá: CINEP, 1993.
7. Joaquín Arriola, "Coyuntura económica de El Salvador 1992", *Realidad Económico Social*, 1993, 31, p. 6.
8. R. Salazar Candell, "El Salvador: política industrial, comportamiento empresarial y orientación para la transformación industrial", *Realidad Económico Social*, 1993, 33, pp. 235-270.
9. Francisco J. Ibisate, "Tecnología para una economía nacional", *Realidad Económico Social*, 1993, 27, pp. 329-360. A. Morán y L. Contreras, "Competitividad en el sector industrial salvadoreño, 1988-1990", *Realidad Económico Social*, 1993, 30, pp. 645-683.
10. J. Alfaro y A. M. Orellana, "Necesidades básicas y reactivación económica", tesis de grado de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", julio de 1987. Un resumen con el mismo título en el *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales*, julio-agosto, 1987.
11. L. Abrego, "La crisis fiscal y el problema tributario", *ECA*, 1992, 522, pp. 355-367.