

# La política de reconstrucción nacional

Francisco J. Ibisate

## Resumen

*La crisis económica está vinculada a la guerra, de la misma manera que el surgimiento de la guerra lo está con el proceso económico anterior a ella. Por eso es tan importante medir los efectos de la guerra como medir los efectos de los procesos económicos anteriores a ella. Esto significa que el modelo económico salvadoreño no se inserta en un medio aséptico, de simple contracción económica y creciente deuda externa, como sucede en otros países latinoamericanos.*

*La tesis de este artículo afirma que si todos los programas de plan de reconstrucción llegaran a realizarse se convertirán en factores reactivantes de la economía, pero siempre y cuando el modelo de mercado responda a las demandas derivadas de este presupuesto extraordinario.*

*En consecuencia, se impone un plan de construcción a partir de cero. Hace falta hacer todo de todo, por lo tanto, un modelo económico vertido hacia el exterior tiene necesariamente que reformularse para conjugar el desarrollo hacia dentro con el crecimiento hacia fuera. Esta es la tesis y la intención del presente trabajo.*

## 1. Cambiar para mejorar

En los últimos meses de 1991 hemos sido testigos y copartícipes de una secuencia de foros y congresos multicolores, de propuestas y contrapropuestas, que han venido acompañando el tortuoso caminar del diálogo, auspiciado por Naciones Unidas. Los centros de investigación, las asociaciones empresariales y laborales se han venido sumando, día tras día, a este diálogo abierto de opiniones cruzadas. Da la impresión de que las elecciones

presidenciales se están adelantando dos años, y, sin duda, algo más profundo que eso. Bajo un título en singular, el "Plan de Reconstrucción Nacional", se agitan las más variadas reformas. Utilizando un término de moda, diríamos que también nosotros hemos firmado y emprendido una *perestroika*, que cada uno traducirá, en su triple versión, como reforma, reestructuración o revolución. La paz nos invita a una benéfica revolución.

Plan, concertación y diálogo son expresiones

que demandan una coparticipación de todos los sectores sociales y una capacidad de captación de las diversas propuestas y opciones. Podemos decir que nos hallamos en un período de crisis, expresión que suele entenderse en un sentido derivado y parcial. Etimológicamente, estar en crisis significa situarse en un proceso de enjuiciamiento de la realidad. Es normal que este enjuiciamiento se haga tanto más necesario cuanto más críticos y tensionados han sido los temas discutidos y aprobados en el Acuerdo de paz.

Surge aquí una complejidad adicional al acercarnos al foro de la concertación económica y social. Las reformas y reformulaciones económicas no pueden aislarse del resto de las reformas cívico-sociales. Puntos álgidos del diálogo, allá y acá, han sido el proceso de desmilitarización y el ingreso a un Estado de derecho, el saneamiento de la administración de la justicia, la representación y la participación democrática, la sindicalización ampliada, las reformas económicas, incluida la reconversión tecnológica..., sin olvidar la recuperación ecológica de postguerra. Habitualmente reservamos el término "coyuntura" para describir la marcha de las series o fenómenos económicos; pero esta es una traducción restringida y parcial. El término *cum-iunc-tura* (futuro latino) nos da a entender que la única realidad es una conjunción de componentes políticos, económicos, cívico-sociales, militares... y todo ello en un espacio físico-geográfico. Dicho en una forma más sencilla, todos estos aspectos se han tratado simultáneamente en la mesa de negociación, y muchos de estos temas se integran en el mismo presupuesto estatal, como partes de la misma realidad, apreciándose de paso el porcentaje de atención y de financiamiento que cada gobierno les concede.

La crisis en cuanto enjuiciamiento y la coyuntura como programación del futuro inmediato nos llevan de la mano al foro de la concertación. Ya se están adelantando algunas preguntas: ¿quiénes, cómo, sobre qué y para quién se va a concertar? En la versión preliminar oficial parecería, a primera vista, que se marca una distinción entre construcción y reconstrucción de postguerra, en cuanto el modelo de la construcción económica es un dato a no discutir y que goza del crédito y de la

confianza internacional. Por lo tanto, el modelo no se reconstruye; lo revisable sería las otras partes y proyectos del plan de reconstrucción nacional<sup>1</sup>.

Esto no significa ninguna oposición a este plan de reconstrucción, a sus proyectos concretos, que deseamos sirvan de base a nuestro aporte, sino un cuestionamiento del presupuesto inicial, que literalmente dice así: "El fin del conflicto y, por consiguiente, la puesta en marcha del plan de reconstrucción se producirá en el contexto de un programa de estabilización y de ajuste estructural, cuyos resultados, a pesar de ser todavía preliminares, muestran una mejoría en los indicadores macroeconómicos relacionados con la inflación, el déficit fiscal y la balanza de pagos. Esto permite asumir que, bajo un escenario de paz, la estrategia económica producirá los mejores resultados" (p. 1) ¿No es este fideísmo en el modelo el que debe ser enjuiciado...?

Para dicha y fortuna en la concertación, el 5 de diciembre, el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP-UCA) dio a conocer los resultados de una encuesta efectuada entre el 12 de octubre y el 2 de noviembre, en doce de los catorce departamentos. Uno de los temas investigados fue "conocer la opinión pública sobre la situación económica del país y la política de privatización del gobierno". Las encuestas del IUDOP han sido acreditadas y confirmadas por los hechos *ex post*. No es este el momento de trasladar las conclusiones de toda la encuesta, pero vayan por delante unas pocas respuestas.

El 65 por ciento juzga que la situación económica del país está peor, frente al 11.6 por ciento que la ve mejor. El 42.2 por ciento opina que con la privatización los problemas del país "van a ir cada vez a peor", conjugado con el 36.6 por ciento, al que personalmente daña la política de privatización. Sólo el 16.3 por ciento juzga que con la privatización se van a solucionar los problemas, y sólo el 6.8 por ciento afirma beneficiarse personalmente con esta medida. El 46.8 por ciento afirma que los beneficiados de la privatización serán "los capitalistas (sector privado) y grupos privilegiados". El 78.6 por ciento siente que los salarios mínimos no alcanzan para cubrir los gastos familiares, y el 88 por ciento afirma que los pre-

## La reconstrucción de postguerra es inviable sin una reconstrucción de los principios éticos más fundamentales.

cios de los productos básicos han subido excesiva o considerablemente. Sólo el 1.9 por ciento afirma que ha subido muy poco. Es lógico que el 82.6 por ciento esté de acuerdo con que el gobierno controle los precios de los productos básicos.

Cerrando la encuesta, la pregunta final es la siguiente, "comparativamente, ¿cuál gobierno le ha parecido mejor, el actual o el anterior?". Un porcentaje mayor del 36.2 por ciento se inclina por el gobierno anterior. Razonando su apoyo, el 29.8 por ciento dice que "los productos estaban menos caros; había menos hambre"; otro 29.8 por ciento dice que "era más con los pobres; luchó por el pueblo", añadiéndose un 12.2 por ciento porque "fue el que inició la democratización; era el más democrático". En una proporción relativamente menor, el 27.3 por ciento prefiere al actual gobierno. Al razonar su voto, el 42.8 por ciento opina que "hay menos guerra; ha trabajado por la paz"; se suma un 15.3 por ciento porque "tiene buena intención, trabaja mejor", añadiendo el 7.4 por ciento porque "no hay corrupción". Un tema interesante para la agenda del foro de concertación es la siguiente pregunta: "¿cuál es el tema más importante que el diálogo debe resolver?". Listando en orden preferencial, los temas serían los siguientes: las reformas económicas (30 por ciento), la transición del FMLN a la sociedad civil (16.7 por ciento), la reducción de la Fuerza Armada (13.5 por ciento), la depuración de la Fuerza Armada (10.2 por ciento), el sistema judicial (4.7 por ciento)... Esto significa que la angustia y el reclamo número uno de la población encuestada son las "reformas económicas". Aunque éstas aparecen en la agenda de la negociación y en el Acuerdo de paz mismo, su lugar y tiempo oportunos están el foro de concertación económica y social.

Siendo el tema preferencial, no puede considerarse tema aparte de todo el proceso de crisis y concertación. La reducción y la depuración de la Fuerza Armada, el cese de la ayuda militar, la transferencia del FMLN a la sociedad civil, el sistema judicial, la amnistía y el perdón, el papel de la ONUSAL... son otros tantos puntos concomi-

tantes de eso que hemos llamado la "coyuntura" del próximo futuro. En otras palabras, tiene que haber una secuencia integrada de concertaciones nacionales. Una vez más "cambiar para mejorar".

### 2. El escenario de la reconstrucción económica

Dentro de esta diversidad de aspectos y reformas se encuentra la reformulación económica en el entorno descrito por dos documentos importantes y recientes. En la agenda de la negociación, firmada en Naciones Unidas por el gobierno y el FMLN, el tema económico-social y su foro de concertación se encuentran en un entorno de pacificación, más en concreto de desmilitarización, de depuración y de reeducación de la Fuerza Armada. Transición de una sociedad militarista a una sociedad civilista. No se trata sólo de recordar que "el valor de reemplazo o de la reparación de los bienes destruidos o dañados se calcula en 1.827 millones de dólares", y que los presupuestos y los déficits fiscales se sobrecargaron con los gastos de la guerra. Se trata de reflexionar que nuestra crisis económica está íntimamente ligada con la guerra, de la misma manera que el surgimiento de la guerra está íntimamente ligado al proceso económico anterior; que tan importante es medir los efectos de la guerra como medir los efectos de los procesos económicos anteriores.

Esto significa que nuestro modelo económico no se inserta en un medio aséptico, de simple contracción económica y creciente deuda externa, como sucede en otros países del continente latinoamericano. De la misma manera que en la década pasada no se podía hacer la guerra y a la vez hacer economía, tampoco en la década presente será posible hacer la paz con una postguerra socialmente antieconómica. Esta realidad siempre presente hace necesaria la concertación sobre los efectos reales y previsibles del modelo iniciado. No vale decir que el modelo ya se votó en las pasadas elecciones, porque los modelos están hechos para remodelarse.

Viniendo al segundo documento, el "Plan de

reconstrucción nacional", la presentación del modelo económico (p. 1) se hace en un escenario de pobreza generalizada. Uno de los aportes positivos de este proyecto es el diagnóstico suficientemente detallado del cúmulo de necesidades materiales y humanas de la "población-objetivo", su ubicación geográfica, los programas requeridos, sus presupuestos de financiamiento y las instituciones directoras en concertación con las comunidades beneficiarias. El proyecto global, en sus tres fases, que supera los 900 millones de dólares, vendría a aliviar la situación de extrema pobreza de unas 800,000 personas ("un poco menos de la quinta parte de la población del país", p. 14), añadiéndose que "su importancia estratégica radica tanto en su contribución al logro de la paz duradera como del desarrollo nacional" (p. 14). Bien entendidas las palabras y las intenciones de éste párrafo, se confirma la tesis que luego probaremos: si todos estos programas llegaran a realizarse se convertirían en factores reactivantes de la economía, siempre que el modelo de mercado quiera responder a las demandas derivadas de este presupuesto extraordinario. En caso contrario, volveremos a tener una economía dual, con el agravante de que este plan de reconstrucción no logra cubrir más allá de la cuarta o quinta parte de la población en estado de extrema o relativa pobreza.

La introducción al plan de reconstrucción parece dar a entender que el mismo programa de estabilización y ajuste estructural haría el resto del trabajo, sobre la base de lo ya logrado hasta el momento. "Esto permite asumir que, bajo un escenario de paz, la estrategia económica producirá mejores resultados" (p. 1). Conviene contrastar este fidelismo en el juego del mercado con la extensión geográfica y la amplitud económica de la reconstrucción a realizar. Más que de reconstrucción se trata de la construcción a partir de cero, como puede apreciarse en el detalle de los programas listados en las páginas 21-29: salud, ayuda alimentaria, infraestructura básica, acueductos y alcantarillados, energía, telecomunicaciones, transporte, asistencia agropecuaria, medio ambiente y apoyo productivo...

Tan amplios como los requerimientos económicos es la extensión geográfica o "territorio obje-

to" de estos programas. El mapa geográfico ubica hasta 99 municipios, la mayoría situados en la zona norte. Este manchón negro (una zona sombreada en el mapa), que es sólo una parte del imperio de la pobreza, nos viene a recordar que existen dos países: el atendido por los servicios públicos y privados, y el ancestralmente desatendido. De este pecado de omisión somos culpables la mayoría de las instituciones. Ha sido precisamente en El Salvador desatendido donde fue a instalarse la guerra de once años. Al mismo tiempo que un manchón negro económico es un manchón rojo, pues ahí se han realizado impunemente las mayores atrocidades contra una población inocente e indefensa, como nos lo están probando los testimonios preliminares de la masacre del Mozote y las que le sucedieron. La reconciliación nacional, el perdón y la amnistía exigen previamente la condenación de estos hechos y de los principios en que se inspiraron. Esta ha sido una de las consecuencias más graves de la guerra que ha llevado a legitimar, incluso judicialmente, unas estructuras de pecado. La reconstrucción de postguerra es inviable sin una reconstrucción de los principios éticos más fundamentales.

Es un dato positivo que el plan de reconstrucción dibuje la dimensión geográfica de la pobreza sumada a la suma inseguridad, fruto de una guerra salvaje. Superponiendo este manchón negro, situado preferentemente en la zona norte del país, sobre los cuadros estadísticos de la pobreza extrema y relativa en las zonas urbanas del país (en los años 1989-1990, Cuadro 1) llegamos a la conclusión de que se impone un plan de construcción a partir de cero. Hace falta hacer todo de todo, por lo tanto, un modelo económico vertido hacia el exterior tiene necesariamente que reformularse para conjugar el desarrollo hacia dentro con el crecimiento hacia fuera. Esta es la tesis y la intención del presente trabajo.

Aunque sea de paso hay que referirse a las ironías de nuestra historia. En la década pasada, los gobiernos optaron y fueron empujados a financiar la solución por la guerra. Quienes votaron por la guerra (una guerra que se libraba a una prudente distancia) votaron por el endeudamiento externo y por el déficit fiscal, ambos derivados fundamental-

**Cuadro 1**  
**Hogares urbanos en extrema pobreza, pobreza relativa y no pobres**  
**Total por región y departamento**  
**(Cifras absolutas y porcentajes sobre el total)**

	Total de hogares			Hogares en extrema pobreza			Hogares en pobreza relativa			Hogares no pobres		
	1988	1989	1990	1988	1989	1990	1988	1989	1990	1988	1989	1990
Total urbano	490,745	497,267	526,584	143,354	116,047	161,730	155,561	158,600	170,163	191,830	222,620	194,691
Area metropolitana	215,262	216,008	240,112	32,689	27,752	43,690	66,589	58,032	80,015	115,984	130,224	116,407
Región occidental	90,893	91,683	95,359	31,316	21,276	31,958	29,888	32,608	33,217	29,689	37,799	30,184
Región central	73,981	74,135	77,609	30,712	24,320	34,681	27,114	27,959	25,624	16,115	21,856	17,304
Región paracentral	35,929	39,518	38,056	18,318	17,474	18,699	9,471	12,759	10,509	8,140	9,285	8,848
Región oriental	74,680	75,923	75,448	30,319	25,225	32,702	22,499	27,242	20,798	21,862	23,456	21,948
Ahuachapán	14,970	14,861	16,226	7,684	4,461	7,804	3,442	5,254	6,254	3,844	5,146	2,168
Santa Ana	46,844	48,110	48,956	13,984	8,845	13,206	16,478	15,890	15,540	16,382	23,374	20,210
Sonsonate	29,079	28,712	30,139	9,648	7,969	10,910	9,968	11,464	11,423	9,463	9,279	7,806
Chalatenango	8,464	7,989	8,863	4,151	3,651	5,259	2,431	2,372	1,805	1,882	1,966	1,799
La Libertad	49,277	48,739	55,040	14,451	11,892	16,556	16,397	15,678	18,740	18,429	21,169	19,744
San Salvador	223,874	226,335	246,163	42,833	34,511	52,862	71,960	65,451	83,073	109,081	126,373	110,228
Cuscatlán	7,628	7,080	7,655	1,966	2,018	3,694	2,915	2,490	2,021	2,747	2,572	1,940
La Paz	16,292	18,505	17,248	7,884	7,326	7,936	4,614	6,942	5,074	3,794	4,237	4,238
Cabañas	7,137	7,478	7,494	3,822	3,769	4,038	1,482	1,839	1,896	1,833	1,870	1,560
San Vicente	12,500	13,535	13,390	6,612	6,379	6,763	3,375	3,978	3,539	2,513	3,178	3,088
Usulután	26,020	25,795	26,478	13,326	11,197	13,570	7,456	9,162	7,684	5,238	5,436	5,224
San Miguel	28,591	29,940	29,181	8,601	6,760	9,478	9,491	10,542	8,255	10,499	12,638	11,448
Morazán	5,712	5,672	5,623	3,602	2,330	3,057	1,062	1,844	1,215	1,048	1,498	1,351
La Unión	14,357	14,516	14,128	4,790	4,938	6,597	4,490	5,694	3,644	5,077	3,884	3,887

Fuentes: 1988: Encuesta de hogares de propósitos múltiples enero - junio 1988, p. 43.

1989: Encuesta de hogares de propósitos múltiples, octubre 1988 - febrero 1989, p. 43.

mente de los gastos de la guerra. Quienes más fanáticamente votaron por la guerra son los que más fanáticamente han acusado a los gobiernos de ser un Estado dilapidador. En la década presente, Estado debe encargarse de proyectar y buscar un financiamiento o presupuesto extraordinario, para remendar los daños causados por la guerra y las lagunas que nunca cubrió la economía de mercado. Se nos está diciendo que uno de los méritos del modelo ha sido la reducción del déficit fiscal por reducción del gasto público, exceptuando los gastos de defensa y seguridad. He ahí un caso de mala estabilización, que requiere de un elevado presupuesto extraordinario para atender parcialmente este cúmulo de servicios básicos, sin los cuales no hay desarrollo social. Aquí se aprecia que no puede haber un proceso de desarrollo económico sin una rápida marcha hacia la desmilitarización.

Poniéndolo en forma positiva, un proceso de desmilitarización que, además de otros logros cívicos, alivie el déficit fiscal, sumado al presupuesto extraordinario del plan de reconstrucción, puede convertirse en un factor reactivante del crecimiento y del desarrollo económico. El empleo y los ingresos generados en estos sectores marginados de la población se convertirían en una demanda interna eficiente, que necesita nuestro aparato productivo para salir de su atonía. Los pobres de dentro y los pobres de fuera (las remesas de los pobre dólares) pasan a ser dos ejes dinamizantes de la economía. Para la posición oficial, la estrategia económica del modelo actual "bajo un escenario de paz, producirá mejores resultados", el modelo de mercado autogenerará el empleo, los ingresos y la paulatina erradicación de la pobreza. Nuestra posición es que, puesto que la pobreza no puede esperar más tiempo, los programas de inversión física y social en favor de los sectores más desfavorecidos se convertirán en el catalizador de la economía de mercado, si el mercado atiende a las demandas de estos sectores beneficiados. En este ejercicio utilizamos lo que se conoce como el efecto del multiplicador ( $k = 1/1 - c$ ), aplicado a nuestra matriz insumo-producto.

Aquí se plantea una doble alternativa. Una vez más podemos encontrarnos con una economía

dual: un sector preferencial, atendido por la economía de mercado, y la amplia zona de la "población objetivo" del presupuesto extraordinario estatal. También existe la posibilidad de integrar el plan de reconstrucción nacional como elemento dinamizador del sector mercado. No sólo la "población objetivo" sería beneficiada al ser atendida por el sector-mercador, sino que el más favorecido sería el sector mercado al atender la demanda eficiente de la población objetivo. Si se espera que el mercado externo —desarrollo hacia afuera— dinamice el sistema productivo interno, el mismo efecto dinamizante lo puede lograr la creciente demanda interna. Si los argumentos económicos no logran convencer, quizás valga recurrir a tristes argumentos históricos.

### 3. Breve recuerdo de una década con economía dual: 1970...

Con frecuencia se oye decir que la guerra nos ha enseñado que no debemos ni podemos regresar al comportamiento económico de los años de 1970... Sin embargo, llama la atención que algunos políticos se refieran a los "tiempos dorados de 1970...". Más inquietante es que el conjunto de las actuales medidas económicas sean vistas por unos o sean temidas por otros como un regreso a la década de la penguerra. Admitidas notorias diferencias, queda espacio para parangonar la presente década de 1990 con la no olvidada de 1970. Los puntos de comparación se basan en los respectivos planes de desarrollo 1989-1994 y 1973-1977.

El plan de desarrollo actual tiene dos partes: el crecimiento económico, derivado del programa de estabilización y el ajuste estructural, en un marco de economía de mercado, y el desarrollo social, subimperio preferencial del Estado, que se corresponde en buena parte con el plan de reconstrucción nacional y con otros programas complementarios como el FISS... Sin extendernos en listar los logros preliminares del modelo, se nos subrayan los crecimientos reales del IVAE-PIB, la reducción de la tasa de inflación, la disminución del déficit fiscal, el incremento de las reservas internacionales... Otros trabajos comentan la coexistencia de otros desequilibrios subyacentes a estos logros macroeconómicos, así como el continuado in-

crecimiento de la pobreza extrema y relativa. Baste decir que se trata de hacer avanzar a la par un programa de crecimiento económico y unos programas de desarrollo social. ¿Se integrarán o caminarán aislados?

En la década de 1970, cuando secuencialmente el país fue sacudido por la guerra con Honduras y por el brote de la estanflación mundial, el gobierno presentó un "Plan de desarrollo económico-social (1973-1977)", proponiendo un conjunto de reformas estructurales y de políticas dirigidas a la expansión económica; un proyecto de transformación agraria junto con la revisión de la política fiscal con miras a la redistribución de los ingresos; el fomento y diversificación de las exportaciones y la contención de las importaciones; una mayor racionalización del gasto público, junto con la reorientación del crédito y del sistema financiero. Una mayor participación laboral en el proceso productivo... (pp. 77-100). La declinación económica corre pareja con el incremento de las convulsiones sociales y el plan de desarrollo pretendía conjugar el crecimiento con una mayor equidistribución. Sin embargo, en la década de 1970 no hubo vasos comunicantes entre el crecimiento y la equidistribución, pese a que se daban suficientes condiciones y fuertes presiones para ello. En ese entonces, se dieron las premisas que hoy se ponen como condiciones para combinar el crecimiento con la erradicación de la pobreza.

A lo largo de 1970 hubo un crecimiento real promedio del PIB superior al 5 por ciento, mayor que el crecimiento de la población. La inversión total se multiplicó por cinco en valores nominales o se duplicó a precios constantes de 1978, con una participación creciente de la inversión pública. Ello explica que el déficit fiscal presentase tendencias oscilatorias, no muy serias, excepto en 1979. La balanza de pagos presentó un relativo equilibrio externo, donde unas partidas compensaban



los déficits anuales de otras (siete años de superávit en la balanza comercial) sin que hubiera una presión sensible por la devaluación monetaria. La deuda externa, tanto privada como pública, creció, pero era una deuda tolerable y pagable con un reducido porcentaje de nuestras exportaciones. Nos encontramos con un Estado benefactor del sector privado, tanto por la costosa infraestructura que le proporcionaba como por la dadivosa legislación comercial y fiscal a cargo del déficit fiscal. Las principales instituciones estaban todas privatizadas y el sistema bancario más que triplicó el crédito al sector privado. La estructura del crédito refleja la estructura de los sectores económicos, sobre todo la estructura de la propiedad del sistema bancario. Los usuarios de montos de crédito superiores a los

cien mil colones absorbieron el 79 por ciento del crédito total. En esta década de claro oscuros, el regulador de la economía fueron el mercado y la libre empresa, poco impresionados por los reclamos sociales del plan de desarrollo y fieramente reacios (hasta el argumento del "explosivo") a cualquier reforma económica.

Al terminar la década se aprecia que hubo crecimiento sin equidistribución. Se fortaleció la con-

centración económica en los sectores claves de la economía; se hizo más sensible la misma concentración geográfica (la concentración urbana y la desolación rural) y, causa y efecto a la vez, se percibe claramente la presencia de la pobreza que, de acuerdo a las estadísticas de CEPAL, alcanzó a los dos tercios de la población. La matriz insumo-producto de 1978 develaba el problema.

El monto total de sueldos y salarios, incluidos

**Cuadro 2**  
**Distribución factorial del valor agregado: sector productivo privado**

— Total de sueldos y salarios	2,437.228	(miles colones)	= 32.38 %
— Total de pago de seguro social	110.018	(miles colones)	= 1.46 %
— Total de consumo de capital	301.304	(miles colones)	= 4.00 %
— Total de impuestos indirectos	563.313	(miles colones)	= 7.48 %
— Total de excedente-explotación	4,026.214	(miles colones)	= 53.43 %
— Valor agregado total (privado)	7,526.027	(miles colones)	= 100.00 %

los gerentes y los directivos era escasamente el 60 por ciento del excedente de explotación, pese a que el número de trabajadores era 54 veces superior al de empresarios. El monto de sueldo y salarios rondaba el 50 por ciento del valor del consumo privado de 1978, mientras que el excedente de explotación equivalía al 60 por ciento del consumo privado total. Realmente, la década de 1970 fue una década con suficientes requisitos para el crecimiento, pero sin la menor equidistribución social. No deseamos tal calificativo y tal término para la década de 1990, para evitarnos otro levantamiento de octubre de 1979.

En esa fecha, entre otros muchos pronunciamientos, tiene especial transcendencia la Proclama de la Fuerza Armada. Si se citan algunos párrafos es por su validez no sólo en octubre de 1979, sino por la coincidencia con los reclamos que se hacen ahora, en 1992. Se acusa al gobierno porque "ha violado los derechos humanos del conglomerado". Ha fomentado y tolerado la corrupción en la administración pública y de la justicia. Ha creado un verdadero desastre económico y social. Ha desprestigiado profundamente al país y a la noble institución armada. Convencida de que los problemas anteriormente mencionados, son el producto

de anticuadas estructuras económicas, sociales y políticas que han prevalecido tradicionalmente en el país, las que no ofrecen para la mayoría de la población las condiciones mínimas necesarias para que puedan realizarse como seres humanos... Conocedora con certeza de que los gobiernos en turno, productos a su vez de escandalosos fraudes electorales, han adoptado programas inadecuados de desarrollo, en los que los tímidos cambios de estructuras planteados han sido frenados por el poder económico y político de sectores conservadores... Firmemente convencida de que las condiciones anteriores son la causa del caos económico y social y de la violencia que se está padeciendo en la actualidad... por tanto la Fuerza Armada decide... crear las condiciones para que en nuestro país podamos todos los salvadoreños tener paz y vivir acorde a la dignidad del ser humano... Los lineamientos de este programa de emergencia son los siguientes: I) Cese a la violencia y a la corrupción... II) Garantizar la vigencia de los derechos humanos... III) Adoptar medidas que conduzcan a una distribución equitativa de la riqueza nacional, incrementando al mismo tiempo, en forma acelerada, el producto territorial bruto: a) creando bases firmes para iniciar un proceso de reforma agraria.



b) Proporcionando mayores oportunidades económicas para la población, mediante reformas en el sector financiero, tributario y comercio exterior del país. c) Adoptando medidas de protección al consumidor para contrarrestar los efectos de la inflación. d) Implementando programas especiales de desarrollo que tengan por objetivo aumentar la producción nacional y crear fuentes adicionales de trabajo. e) Reconocimiento y garantizando el derecho a la vivienda, educación y salud de todos los habitantes del país..." (ECA, 1979, pp. 1017-1018).

Mucha agua ha corrido por el río y mucha sangre por el país y todo ello para llegar a un estado de mayor descomposición. No vale la pena volver a desarrollar aquí los tristes sucesos políticos, económicos, militares... de 1980... Por razones de brevedad exigida, nos situamos al final de la década, con miras a dar algún aporte al foro de concertación nacional.

No han evolucionado sensiblemente las condiciones económicas entre la última fase preelectoral y nuestros días. En los primeros meses de 1989 se nos hablaba de dos grandes desequilibrios y de dos grandes deudas. Hacia fuera, nuestra balanza de pagos presentaba unas estructuras básicamente deterioradas, sin capacidad de autocorrección. No se puede fundamentar la viabilidad económica sobre la ayuda y la deuda externas. Según las instituciones financieras internacionales es a este desequilibrio y deuda externa a lo que hay que prestarle atención preferencial. En la misma época preelectoral, todos los partidos contendientes tañían la misma música: la situación del país es de extrema pobreza, disparidad de ingresos, creciente desempleo con creciente inflación, escaso poder de compra, insatisfacción mayoritaria de las necesidades básicas... En otras palabras, a lo largo de 1980 se había profundizado la "deuda interna" de la economía con la mayor parte de su población.

Ante la doble deuda interna y externa no se puede esperar ni exigir milagros económicos en el espacio de dos o cinco años. Pero sí hay que tratar

de conjugar las dos grandes alternativas, aparentemente opuestas. El desequilibrio externo induce a privilegiar un modelo de desarrollo hacia fuera; mientras que la prolongada deuda interna reclama la puesta en marcha de un modelo de desarrollo hacia dentro. Si no es viable una economía asentada en la ayuda y deuda externas, menos viable es imponer largos tiempos de espera a la pobreza generalizada.

Tratando de dar un aporte técnico a la responsabilidad de integración del desarrollo hacia fuera y del desarrollo hacia dentro, se realizó en nuestro Departamento de Economía una investigación que, bajo el título de "Necesidades básicas y reactivación de la economía"<sup>2</sup>, mostraba que un modelo de mercado que preste atención y dé satisfacción a las necesidades básicas es un proyecto y una estrategia de reactivación económica. Esta investigación utilizó como herramienta técnica la matriz insumo-producto de 1978, que al mismo tiempo es un instrumento de análisis y de planificación económica. El aporte de las matrices intersectoriales consiste en las interrelaciones internas y externas de todas las ramas económicas. Adicionalmente, se utilizan en la programación del crecimiento armónico con miras a evitar tanto los cuellos de botella como los invendidos sectoriales. Con estos fines se utilizaron en la Europa occidental en toda su fase de reconstrucción y crecimiento económico y sirven como agenda de diálogo entre el sector público y los representantes de los sectores productivos para la ordenada planificación del crecimiento. Por ello, deseamos que el Banco Central de Reserva edite pronto las matrices intersectoriales más actualizadas, en fase de elaboración.

#### **4. El plan de reconstrucción nacional como una política de reactivación económica**

No queremos decir que el plan de reconstrucción nacional va a realizar por sí solo la reactivación económica, sino que programas de inversión que, como el plan mismo, vengán a generar empleo, ingresos y demanda eficiente en los secto-

**En la década presente no será posible hacer la paz con una postguerra socialmente antieconómica.**

res de menor capacidad de compra actual se convierten en fuerzas económicas dinamizantes de todo el sector productivo. Por lo tanto, lo que estamos diciendo es que en una época de reconstrucción de postguerra y de erradicación de la extrema pobreza nos es más beneficiosa, económica y socialmente, una economía de austeridad y de género de vida sencillo, sacrificando por un tiempo lo no necesario, lo suntuario, lo que pudiéramos llamar las "zonas rosas económicas", que desdican de un escenario de guerra y pobreza.

Entre paréntesis, no cuadra, con esta visión la tesis de quienes proponen (FUSADES) la supresión de los salarios mínimos, sobre todo aplicado a las exportaciones tradicionales o no tradicionales, para mejorar nuestra competitividad externa<sup>3</sup>. La referencia sirve simplemente para mostrar que ciertas medidas que lograrían éxitos parciales en la superficie macroeconómica conllevarían mayores sacrificios en los ya insuficientes ingresos familiares y, con ello, en el desarrollo interno.

Con estos supuestos, apliquemos el ejercicio econométrico de 1987 a los programas listados en el plan de reconstrucción. Sin entrar en detalles

técnicos, sintetizamos la lógica y los pasos realizados en la investigación<sup>4</sup>. Se parte del supuesto, hoy bastante realista, de que el Estado realiza un programa de gastos e inversión de 100 millones de colones, que generan ingresos equivalentes en grupos inactivos de mayor propensión a consumir. El plan de reconstrucción detalla un amplio programa de inversión física y social que, a lo largo de las tres fases, superaría los 900 millones de dólares en los 78 ó 99 municipios de la zona objetivo. En la primera fase de contingencia se espera invertir 15.45 millones de dólares.

#### 4.1. Aspectos metodológicos

A medida que el gasto inicial de 100 millones de colones (ó 15.45 millones de dólares) se transforma en un monto equivalente de ingresos en los sectores beneficiarios de menores recursos, la demanda derivada se distribuiría entre los diversos sectores productivos, de acuerdo a la estructura de gastos analizada en el estudio "La determinación del consumo mínimo en El Salvador". De acuerdo a esta composición de la demanda, los 100 millones de colones se distribuirían en las proporciones indicadas en el siguiente cuadro.



**Cuadro 3**  
**Aumento de la demanda final de bienes y servicios básicos**

No. Aumento de la demanda final por rama de actividad	Valores absolutos (colones)
3 Granos básicos	6.200.000
5 Otros productos agrícolas	10.900.000
7 Avicultura	5.500.000
11 Carne	1.900.000
12 Lácteos	6.600.000
14 Productos de molinería	5.600.000
15 Azúcar	1.100.000
16 Otros alimentos elaborados	6.200.000
17 Bebidas	1.500.000
20 Vestuario	4.000.000
25 Químicos	2.900.000
26 Petróleo y derivados	3.600.000
32 Electricidad	1.200.000
33 Agua	1.700.000
37 Transporte	5.600.000
41 Alquiler de vivienda	30.900.000
44 Servicios de gobierno (salud, educación)	4.600.000
<b>Total</b>	<b>100.000.000</b>

La demanda final a cada rama productiva se ha derivado de la distribución porcentual de la canasta básica normativa. A la demanda final, en valores absolutos, le asignamos la sigla "Q", utilizada en fórmulas posteriores del modelo. A partir de este gasto inicial, nos interesa específicamente calcular los siguientes efectos sobre el conjunto de la economía: el efecto producción, el efecto empleo, el efecto ingreso de trabajadores y empresarios y el efecto de las importaciones en el sector externo.

*El efecto producción* mide el efecto de esta demanda final sobre las 44 ramas productivas como abastecedoras directas o indirectas de las 17 ramas primeramente afectadas. Para ello se utiliza la matriz de coeficientes técnicos inversos. Formulación:  $(P_n)z = (A_{in})^{-1} \cdot Q$ . Donde  $(P_n)z$  es la producción total del sector "n" en el período "z", debido al aumento de la demanda final-n en el período-z.  $(A_{in})^{-1}$ , es la columna de la matriz inversa de la rama "n" (1,2,3,...). "Q" es la demanda final del sector "n".

*El efecto empleo* mide el empleo requerido en

las 44 ramas productivas para responder al correspondiente aumento de la producción. Formulación:  $(E_n)z = (P_n)z \cdot (T_n)$ . Donde  $(E_n)z$  es la cantidad de empleo requerido por la rama "n", debido al aumento de la producción  $(P_n)z \cdot (T_n)$  es el coeficiente técnico del factor trabajo, siendo  $(T_n)$  la cantidad de trabajo necesaria por unidad de producción, medida en horas-hombre utilizadas:  $(T_n) = H_n/P_n$ .

*El efecto ingresos* mide el efecto que sobre los ingresos de los trabajadores y empresarios tiene el incremento del empleo. En cada caso se utilizan los coeficientes técnicos del valor agregado para los trabajadores y el excedente de explotación para los empresarios. Formulación: ingresos de los trabajadores:  $(Y_Ln)z = (E_n/8 \text{ hrs}) \cdot J_n$ . El empleo se calcula en días-hombre trabajo y se multiplica por el salario correspondiente para calcular los ingresos. Ingresos de empresarios:  $(Y_{En})z - (P_n)z \cdot (G_n)$ . Los ingresos de los empresarios se miden por el aumento de sus excedentes, debido al aumento de la producción y empleo, siendo  $(G_n)z$  el coeficiente técnico del excedente de explotación.

El efecto de las importaciones en el sector externo mide el aumento de la demanda de las importaciones requeridas por las 44 ramas para responder al aumento de su producción. Formulación:  $(Mn)z = (Pn)z \cdot Lin$ . Donde  $(Mn)$  es el incremento de las importaciones de cada rama productiva, debido al aumento de producción; y  $(Lin)$  es el coeficiente técnico de insumos importados para cada rama "n" de la economía.

Una vez calculados técnicamente estos efectos en el primer período-z, a partir de los nuevos ingresos así generados se inicia una nueva secuencia de gastos, de acuerdo a las propensiones o comportamiento de los gastos de los trabajadores y de los empresarios. La cadena de demandas sigue jugando durante varios períodos hasta que se extin-

guen sensiblemente sus efectos, generando a lo largo de este proceso nuevos efectos de producción, empleo, ingreso y demanda de importaciones. El valor de este juego del efecto multiplicador es directamente proporcional a la propensión marginal a consumir de los sectores beneficiados  $(K = 1/1 - c)$ , tomando en cuenta otras fugas que aminoran su efecto: los impuestos y sobre todo las importaciones en una economía abierta.

#### 4.2. Los resultados y su análisis

Resumiendo los efectos totales sobre cada una de las 44 ramas productivas, tenemos los resultados anuales para las cinco variables calculadas. Los resultados están expresados en millones de colones, excepto el empleo de días hombre-trabajo<sup>5</sup>.

Cuadro 4

Períodos	Efecto producción	Empleo (d/h) (días-hombre)	Ingreso trabajador	Ingreso empresarios	Demanda de importaciones
1—	134,006.529	2,866.419	15,026.750	60,869.599	16,706.973
2—	76,454.241	1,501.687	7,894.711	26,948.539	12,184.736
3—	36,099.372	689.409	3,624.382	12,371.803	5,593.890
4—	16,133.768	316.501	1,663.917	5,679.770	2,568.098
5—	7,397.669	148.302	763.888	2,679.770	1,178.988
6—	3,396.195	66.707	350.693	1,197.089	541.282
V.T. <sup>5</sup>	272,467.774	5,586.026	29,324.341	109,674.325	37,772.947

Los resultados vienen expresados en ¢ millones, excepto el empleo en días hombre-trabajo.

El objetivo del presente ejercicio era investigar cuál sería la capacidad de reactivación económica de un modelo que respondiera a la satisfacción de las necesidades básicas, y, por lo tanto, si es factible conjugar las políticas de redistribución de ingresos, de satisfacción social, y la reactivación de la economía. Los resultados del ejercicio vienen a confirmar las hipótesis iniciales y pueden integrarse en un modelo macroeconómico más ampliado. En este caso tendríamos un "efecto multiplicador" de 2,725, proporción elevada en la que se incre-

mentaría la producción total, tomando en cuenta nuestra estructura trunca y dependiente, aparte de los efectos sobre el empleo, los ingresos y egresos relativamente menores de las importaciones.

Estos resultados se deben a dos razones que pueden orientar tanto nuestro plan de desarrollo como el mercado. En primer lugar, se supone que la inversión inicial crea ingresos directamente en grupos desempleados con mayor propensión marginal a consumir; ellos transforman inmediatamente

te sus ingresos en nueva demanda. Este supuesto se aplica directamente a los programas de contingencia y similares del plan de reconstrucción nacional. En segundo lugar, nuestra matriz de 1978 nos muestra que el conjunto de ramas productivas que responden directamente a la satisfacción de las necesidades básicas presenta una elevada capacidad de reactivación económica por sus encadenamientos "río arriba" (como demandantes de insumos) y "río abajo" (como oferentes de insumos a otros sectores). Ellos pueden colaborar a montar una estructura productiva más integrada, apoyando el desarrollo hacia dentro, y relativamente con menor dependencia externa de importaciones. En un proceso de reconstrucción económico y social se debe prestar atención al hecho de que el desarrollo endógeno no es contraproducente, ni opuesto, sino complementario del desarrollo hacia fuera.

Estas características de los sectores básicos deberían tenerse presentes en todo el proceso de reestructuración del sistema bancario, que en su readecuación puede obedecer al criterio de "rentabilidad de corto plazo". Pero conviene combinarlo con el criterio de "rentabilidad reproductiva" de los sectores básicos, por el hecho de dinamizar en producción, empleo e ingresos a otros sectores productivos. Existen otras razones importantes en nuestra situación de déficit de la balanza comercial. La mayoría de estos 17 sectores afectados por el incremento de la demanda final de los programas mencionados, a excepción del petróleo, químicos y transporte, utilizan más bien materias primas o insumos nacionales; en otras palabras, utilizan relativamente menos insumos importados, de acuerdo a la matriz de 1978. Dado que una estructura de producción es relativamente estable, mientras se editan las matrices más actualizadas, podemos concluir que estos sectores básicos contribuyen a aumentar más el empleo y los ingresos de los sectores populares.

Uno de los aportes positivos del plan de reconstrucción es que ubica los programas de gasto e inversión sobre una dimensión geográfica, en este caso la más golpeada por la guerra. Este conflicto interno, sumado al desempleo estructural del sector agropecuario ha ido generando la aglomeración urbana y la desolación rural. Uno de los re-

querimientos de postguerra y reconstrucción sería, sea el detener este aluvión, sea generar una marcha en sentido contrario. Para ello es necesario crear nuevos polos de desarrollo en el medio rural. Precisamente, uno de los usos posibles de las matrices intersectoriales es orientar la creación de bloques o "familias industriales". Esto significa formar cadenas agroindustriales, es decir, transformaciones sucesivas de productos primarios en el medio rural<sup>6</sup>. En nuestro ejercicio se pudo apreciar que existe tal potencialidad entre las ramas del sector primario; entre ellas y otras ramas del sector secundario, y desde las ramas del terciario, "río arriba" hacia el secundario y el primario. La secuencia arrancarí­a primordialmente del sector agropecuario, sea como productor directo, sea como suministrador de tales insumos al secundario<sup>7</sup>.

Ahora, el énfasis en la diversificación agraria para fomentar exportaciones no tradicionales tiene como ventaja macroeconómica el que puede aliviar el déficit de la balanza comercial; tiene el posible atractivo de una mayor rentabilidad monetaria (si bien los más beneficiados parecen ser los "mercaderes"-exportadores, no tanto los directamente productores), y tiene como ventaja inducir a nuevos tipos de cultivo. Al mismo tiempo, presenta la desventaja de debilitar el encadenamiento de los sectores internos, el agrario-industrial, que a su vez necesitará incrementar la demanda de insumos a precio de divisas externas. Esto no significa que tengamos una capacidad de autoabastecimiento de suministros agrarios, en un país con una superficie tan reducida. Pero la necesidad de lograr una mayor seguridad alimentaria y de fortalecer la cadena interna agro-industrial aconseja proceder a hacer transformaciones internas en algunos productos que, hoy por hoy, exportamos en su estadio primitivo, adquiriéndolos posteriormente, a precio de divisa, con la transformación que le dieron en el exterior. Este encadenamiento interno puede mejorar la cualidad de nuestras exportaciones tradicionales y no tradicionales, retroalimentándose ambos enfoques del desarrollo. Algunos ejemplos se exponen en las investigaciones citadas en las notas 6 y 7.

La vivienda, aparte de constituir el 20 por

## Un modelo económico dedicado a la satisfacción de las necesidades básicas asegura ingresos más que suficientes a la clase empresarial.

ciento de la demanda popular, tiene como característica ser el gran generador de empleo y de demanda de insumos de otros sectores. El problema aquí está en el déficit habitacional y en el costo de adquisición para las clases populares. El tema de la vivienda requiere de un estudio aparte. En la canasta familiar, otro 20 por ciento de la demanda se destina a sectores que es necesario estimular: la producción de químicos, textiles, prendas de vestir y petróleo. El caso de los químicos, del petróleo, al igual que la rama del transporte requieren de una mayor cantidad de insumos importados. Uno de los aportes de las matrices intersectoriales es que nos describen cuantitativamente las "importaciones claves" para la economía; es decir, aquellas que abastecen a mayor número de sectores económicos o son imprescindibles para la demanda final. En un país de escasas divisas, las pocas que hay habría que dedicarlas preferencialmente a estas importaciones claves, relegando toda importación de bienes suntuarios o no dinamizantes de la economía. En la fase de reconstrucción tenemos que aceptar unos tiempos de austeridad interna.

Un comentario especial puede hacerse a la distribución de los ingresos originados en nuestro ejercicio. El resultado es que los ingresos de los empresarios más que triplican los ingresos de los trabajadores. Esta distribución muestra que un modelo económico dedicado a la satisfacción de las necesidades básicas asegura ingresos más que suficientes a la clase empresarial. No perdería su rentabilidad. Pero al mismo tiempo, el ejercicio muestra que las políticas redistributivas, que encauzaran mayores ingresos a sectores marginados, dinamizarían en mayor grado la economía; mientras que el encauzamiento de ingresos a sectores de mayores rentas tendería a sustituir el crecimiento interno por la mayor demanda de las importaciones finales más costosas. Volvemos al tema de la austeridad, sustentándola en un argumento ético. Si en años pasados y en los presentes aún más, el modelo económico de mercado se sostiene en buena medida gracias a los 750 millones de dólares de remesas de emigrantes, y por lo tanto, son

los "pobre-dólares" los que apoyan sensiblemente al modelo, es justo y equitativo que el modelo quiera venir en ayuda de la erradicación de la extrema pobreza...

El plan de reconstrucción nacional nos sirve de ejemplo para actualizar en 1992 un ejercicio técnico preparado en 1987. La conclusión es que éste y otros proyectos similares reclamados por las agrupaciones populares pueden convertirse en factores dinamizantes de nuestra economía, si el mercado da respuesta a estas demandas eficientes. Pero queda un gran interrogante: para ello es menester de una fuerte ayuda o crédito externo; por lo tanto, los que ayudaron para la guerra que ayuden ahora para la paz. Si esperamos y solicitamos la ayuda externa para armar nuestra reconstrucción, ¿no es lógico y necesario que aportemos la ayuda interna? Por ello, hemos presentado el problema de la reconstrucción de un escenario de desmilitarización, que requiere la transferencia real progresiva de los gastos de defensa y seguridad militar a inversión de defensa y seguridad económica en la dirección aquí mencionada. De la misma manera, si la reconstrucción se hace en un escenario de pobreza generalizada, se impone por un cierto tiempo un estilo de economía con austeridad y sacrificio de lo suntuario o menos necesario. La paz ni se firma ni es una firma. La construcción de la paz exige una gran violencia sobre nuestros instintos políticos y económicos.

### Notas

1. MIPLAN. *Plan de reconstrucción nacional*, noviembre de 1991.
2. Alba M. Orellana y N. Alfaro, "Necesidades básicas y reactivación de la economía", Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", tesis de grado. San Salvador, julio de 1987.
3. Carlos A. Rodríguez, *et alii*, "Capacidad redistributiva de los salarios mínimos y estructura salarial en el sector agropecuario: 1970-1990". Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", tesis de grado. San Salvador, enero de 1992.
4. Departamento de economía, "Necesidades básicas y reactivación de la economía", en *Boletín de Cien-*

- cias Económicas y Sociales*, julio-agosto de 1987. Francisco Javier Ibisate, "La reconstrucción de post-guerra y la construcción de la paz", en *Realidad Económico Social*, julio-agosto de 1991.
5. El cuadro detallado para las 44 ramas en *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales*, 1987, p. 239.
  6. Jorge Donis, "Estructura y articulación agroindustrial en El Salvador". Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", tesis de grado. San Salvador, octubre de 1988. Francisco Javier Ibisate, *ibidem*, p. 450.
  7. Aquiles Montoya, "La realidad agraria de El Salvador", *Estudios Centroamericanos*, 1991, p. 547-548.

