

1994



Fundación Nacional para el Desarrollo

Propuestas Económico-Sociales de la Fundación Nacional para el Desarrollo:

Política Económica

Dr. Roberto Rubio

Política Social

Lic. Elsa Lily Caballero Z.

Modernización del Estado

Lic. Alfonso Goitia

Ponencias presentadas en el seminario
"El Salvador hacia el Año 2000"
organizado por CEDEM y CINDE bajo el patrocinio de USAID
San Salvador, El Salvador, el 16 de febrero de 1994

La Política Meso-económica como Nuevo Espacio para Enfrentar los Retos de la Estabilización

Dr. Roberto Rubio Fabián
Director de Investigaciones de la
Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)

I.

Buscar consenso en torno a los principios fundamentales

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

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

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

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

a. "la estabilidad macroeconómica es una condición necesaria para el crecimiento económico";

b. "un crecimiento rápido sólo se podrá sostener a través del tiempo mediante la apertura de la economía al comercio internacional";

c. "el crecimiento económico no garantiza necesariamente la reducción de la pobreza, y por lo tanto, es necesario diseñar programas que focalicen el gasto público en los más pobres".

En cuanto al primer principio, podremos estar en cierto acuerdo si la estabilidad se refiere a la problemática monetaria (proceso inflacionario). Pero, por ejemplo, si se trata de la estabilidad en términos fiscales, la "condición de necesidad" no es tan clara: *en determinadas circunstancias* el déficit fiscal puede contribuir al crecimiento económico. ¿Acaso la economía norteamericana en la década de los 80 no basó parte de su crecimiento económico, más que en incrementos de productividad, en la enorme ampliación de su déficit fiscal?

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

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

desconcentración del poder y la riqueza.

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

II.

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

Una estrategia de desarrollo que busca ante todo el bienestar y/o la mejora de calidad de vida de las presentes generaciones, al tiempo que es solidaria con las futuras, debe ir más allá de los actuales contenidos y marcos de referencia que presentan las políticas macro o micro económicas predominantes. Trascender dichos contenidos y marcos significa embarcarse en la construcción de lo que podríamos denominar la "POLITICA MESOECONOMICA".

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

A. "Bajar" lo Macroeconómico

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

1. **La política macroeconómica** predominante suele hacer de las cifras y/o estadísticas

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

Lo anterior debe servirnos para aprender, de una vez por todas, la gran lección histórica que nos dejó la experiencia de desarrollo de El Salvador entre principios de los años 50 y finales de los 70. En este período el crecimiento del PIB giraba casi siempre cercano al 5%, había crecimientos de PIB sectoriales que se aproximaban a los dos dígitos, la estabilidad cambiaria era casi perfecta (2.5 colones por dólar), los déficits comercial o fiscal eran la excepción y no la norma, no existieron grandes problemas de divisas, etc. En fin, un cuadro o entorno macroeconómico cuasi-perfecto.... el paraíso terrenal quizá, dirían los funcionarios del FMI. Ahora bien, aunque en ese entonces la realidad era muy diferente, creemos que es válido preguntarse ¿en qué concluyó tanta maravilla estadística? ¿adónde fue a parar tanta estabilidad y equilibrio macroeconómico del modelo agroexportador? La respuesta no es simple; sin embargo, una de sus más claras desembocaduras fue la guerra interna de los 80, es decir uno de los tramos históricos más inestables y desequilibrados que ha tenido El Salvador.

2. **La política mesoeconómica** no le otorga "vida propia" a las magnitudes macroeconómicas. Al contrario, busca "desfetichar" las cifras y/o estadísticas. Debe

quedar claro que *esto no quiere decir, de ninguna manera, que no se reconozca el rol de las estadísticas, de las cifras o de la estabilidad macroeconómica*. Simplemente se trata de hacer conciencia de sus limitaciones y relatividad como expresión de la compleja problemática del desarrollo y/o de la realidad económica.

3. Tomando en cuenta lo anterior, construir el espacio mesoeconómico implica:

- *Reconocer el carácter engañoso y limitado de los indicadores macroeconómicos actuales*¹.

- *Asegurar mecanismos y técnicas que refuercen la confiabilidad de las cifras macroeconómicas*².

- *Buscar nuevos indicadores para medir el desarrollo y/o diseñar/evaluar las políticas económicas; índices que estén más acorde a las nuevas realidades socio-económicas, ecológicas, espaciales, etc.*³

- Trabajar con un concepto multidimensional del desarrollo que permita dar un enfoque integrado de política económica. La política mesoeconómica no es indiferente a las dimensiones políticas, culturales, ecológicas, territoriales, etc. de todo fenómeno económico. Así, "los sistemas de precios no están desvinculados de los sistemas de poder, la estructura de las importaciones tiene también que ver con patrones culturales, la productividad del trabajo está asociada a las condiciones de higiene y salud, la eficacia u operatividad de las políticas económicas depende mucho del marco institucional en que se llevan a cabo, la capacidad de producción está determinada por la capacidad de sostenimiento de los ecosistemas, etc."⁴. Las políticas mesoeconómicas se formulan y evalúan considerando la complejidad inherente a toda realidad. "Integralizar" el hecho económico, conservando su propia especificidad, es uno de los retos más grandes que enfrenta dicha política.

Ciertamente, tal como lo hemos visto, la política mesoeconómica posee una nueva "sensibilidad": al bienestar de las personas que

están detrás de las cifras, a la revisión de las metodologías de cálculo estadístico, a nuevos indicadores del desarrollo, a otras dimensiones de la realidad y a otras disciplinas.

4. Pero para "bajar" la política macroeconómica, no basta "sensibilizar", "desfetichar" o "integralizar". Ante todo, y esto es quizá lo más importante, la política mesoeconómica debe ser capaz de "encarnar" la dinámica macroeconómica y la gestión de sus desequilibrios a la dinámica y los desequilibrios sectoriales, sociales, políticos, medioambientales, regionales/locales, etc. Es decir que *el manejo o cambio de las variables macroeconómicas debe estar estrechamente atado a las estructuras y dinámicas reales* (y no sólo a las monedas registradas).

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

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

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

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

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

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

a. Si no se hacen esfuerzos/campañas para modificar los actuales patrones desequilibrados de consumo (con altos niveles de propensión al consumo importado) no sólo tendremos una mayor demanda de importaciones, sino que veremos potenciar una tendencia hacia un mayor peso de los bienes de consumo dentro de las importaciones totales⁵.

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

c. Si no corregimos la peligrosa tendencia a la "tercerización" de nuestra economía (crecimiento desproporcionado del sector terciario o de servicios), este desequilibrio sectorial puede significar un marco donde los posibles incrementos del ingreso nacional sean fundamental y prioritariamente absorbidos por las importaciones de bienes⁶.

- Asimismo, *los problemas inflacionarios* no

deben ser enfrentados solamente con medidas monetarias de corto plazo (restricciones crediticias y/o alzas de tipos de interés, disminución de la masa monetaria, etc.), o con medidas comerciales irresponsables (contención de la inflación vía importaciones a bajo precio y gracias a la sobrevaloración cambiaria). Un combate sólido y permanente a los procesos inflacionarios debe contemplar el incremento de la oferta nacional de bienes y servicios, es decir el incremento de las capacidades productivas de nuestra economía.

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

Al respecto caben destacarse los esfuerzos que CRIES está haciendo para desarrollar el Modelo de Coherencia Económica Centroamericana (MOCECA). Este modelo constituye un interesante y completo enfoque e instrumental técnico de análisis y previsión económica, donde las variables macro financieras y/o macro monetarias se logran articular a las dinámicas sectoriales y sociales (por ejemplo por medio de la matriz insumo-producto o de las Cuentas de Hogares). Un proyecto de investigación FUNDE/CRIES profundizará en el desarrollo del MOCECA para la economía salvadoreña. Esto permitirá que para fines de 1994 FUNDE disponga de un planteamiento de política macroeconómica con alto grado de coherencia y consistencia.

B. "Subir" lo microeconómico

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

1. Las políticas económicas predominantes,

en nuestros países, suelen excluir o marginar lo microeconómico⁷: la industrialización es un asunto exclusivo de las grandes empresas y/o grandes complejos industriales; la dinámica del sector agropecuario suele vehicularse por medio de las grandes y/o modernas explotaciones; la inversión de servicios públicos está preferencialmente sesgada hacia las grandes obras y grandes equipamientos; el desarrollo comercial y financiero es potestad de los grandes almacenes, supermercados y bancos. La absolutización de lo macro ha llevado a una verdadera "megalomanía económica".

2. Las políticas mesoeconómicas deben ir en rescate e *inclusión* de lo micro. Entre otras cosas, ello podría significar:

- Crear condiciones de rentabilidad para la pequeña y mediana empresa, de tal forma que les permita entrar en procesos de acumulación, en especial dentro del sector agropecuario.

- **Sumar** e integrar los esfuerzos que actualmente realizan los agentes de desarrollo excluidos o marginados del actual entorno macroeconómico (cooperativas, comunidades, repatriados, micro y pequeños empresarios, ONGs, etc.). En tal línea se deberían potenciar intentos como la creación de un sistema financiero popular (FEDECACES) y/o la constitución del Banco Cooperativo (COACES), la expansión de redes de producción de energías alternativas (CESTA), la creación de redes de comercialización entre los productores de granos básicos (apoyados en la captación de algunos silos del ex-IRA), la constitución de sistemas agroindustriales entre los pequeños y medianos productores de caña (en el marco de la privatización de los ingenios), etc.

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

- **Articular** esos esfuerzos micro a las polí-

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

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

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

En tal sentido, una política mesoeconómica debe: favorecer condiciones para que las empresas maximicen la producción de bienes y servicios esenciales y minimicen la de los bienes y servicios nocivos/destructivos; fomentar la introducción de reglas, mecanismos o

técnicas que disminuyan el impacto ambiental de las actividades empresariales (como mínimo aplicar el principio de “el que contamina paga”); estimular procesos de producción cuya oferta incida directamente en la mejora de calidad de vida de las mayorías; evitar concentraciones espaciales de las empresas que marginen o contribuyan a deteriorar amplias regiones, etc.

III.

Algunos lineamientos generales para enfrentar desequilibrios macroeconómicos básicos

Una vez definidas las características que para nosotros tiene la política mesoeconómica, y derivados algunos de sus principios, podemos pasar a exponer algunos lineamientos generales en materia de política de estabilización. Esta se refiere a la política fiscal (desequilibrios en las cuentas del gobierno), la política comercial (desequilibrios en la cuenta externa) y la política monetaria/cambiaría (desequilibrio de precios). También esperamos con ello responder a la mayoría de preguntas que nos han formulado los organizadores de este seminario.

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

A. Respecto a la política fiscal

En términos generales, la política fiscal debe:

- * buscar incrementar sustantivamente los ingresos fiscales;
- * aumentar los gastos sociales;
- * reducir los gastos inútiles o improductivos.

Ello se vuelve urgente cuando consideramos que:

a. “El Salvador se encuentra en una precaria situación fiscal. Los ingresos y las fuentes de crédito son insuficientes para atender la demanda corriente y cada vez mayor de gastos públicos”⁸. Parte de esto puede verse reflejado en la baja carga tributaria que actualmente posee el país. Esto es cierto tanto si lo comparamos con otras naciones⁹, como si lo comparamos con otros períodos dentro de nuestro propio país. He aquí unos datos sobre la evolución de la carga tributaria en El Salvador:

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

Fuente: Elaborado a partir de “Informe Complementario Constitucional”, Ministerio de Hacienda, varios años.

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

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

Creemos dichos incrementos son el elemento esencial de cara a la reducción del déficit fiscal. Sobre todo, cuando otros mecanismos de reducción de éste, como la consolidación y reestructuración de las obligaciones de la deuda interna, se encuentran bastante agotados¹⁰. Mencionaremos también algunos aspectos de política respecto al gasto público.

1. **Aumentar los ingresos tributarios** por medio de:

1.1. **Incremento de los impuestos directos**

No parece muy adecuado que de cada colón que el Estado recibe como impuestos, 75 centavos correspondan a los indirectos y sólo 25 centavos a los directos. Como tampoco lo es que El Salvador mantenga una relación impuestos directos/PIB de las más bajas de América, y que ésta tienda a disminuir: si en 1980 esa relación era de 2.6% para 1993 se aproximaba a sólo el 1.7%.

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

Una propuesta interesante de reestructuración del impuesto a la renta en vistas a obtener mayor equidad es la presentada por el IIES/UCA en la Revista Realidad.¹¹

1.2. **Reducción de los niveles de evasión**

Por medio de mecanismos administrativos, legales e informativos, como por ejemplo:¹²

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

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

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

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

Al respecto se señalan algunas medidas como:

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

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

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

2. Combate frontal al contrabando y la corrupción

Los ingresos que el Estado deja de percibir a causa del contrabando y la corrupción no son despreciables. De acuerdo a la Cámara de Comercio "De cada 100 pares de zapatos que se venden en El Salvador 85 han sido introducidos de contrabando; asimismo el 80% de los licores, el 85% de los textiles, el 45% de los electrodomésticos y el 30% de los cigarrillos del mercado nacional han entrado por nuestras fronteras ya sea declarando un valor muy inferior al real o sin pagar impuesto alguno".¹³ Aunque no existen datos sobre la corrupción, las pérdidas que ello deja al fisco parecen ser enormes (en buena medida debido a las licitaciones amañadas/negociadas). Para el caso, en Italia (situación que no ha de ser tan distinta a la nuestra), estudios han mostrado que las pérdidas en que el Estado incurrió a causa de la corrupción en los últimos 9 años se aproximaba al 15% de su PIB.

Al respecto se recomienda algunas medidas como:

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

dependencias por honestos empleados y usuarios organizados).

- * Elaborar una ley particular contra la corrupción.
- * Obligar la publicación de las licitaciones públicas con el detalle de sus resultados.
- * Eliminación de las "partidas secretas" a los órganos del Estado.
- * Revisión y control de las "cajas chicas" de los Ministros y altos jefes.

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

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

usuarios de los créditos, y por otro, buscar compartir costos con la banca comercial (El Estado no puede ser el único culpable de una banca mal manejada).

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

B. Respecto a la política comercial

- El déficit comercial es sumamente elevado y su tendencia es al crecimiento. Para 1993, según los datos del BCR, fue de 1177 millones de dólares.

- Es cierto que mientras haya importantes transferencias del exterior (remesas sobre todo) tanto la balanza de cuenta corriente como la balanza de pagos en general se pueden encontrar

en márgenes manejables. Sin embargo habría que tomar en cuenta que:

a. Las remesas no son permanentes y su tendencia a medio o largo plazo será más bien a la baja que al alza.

b. El incremento del déficit comercial tiene como telón de fondo un proceso de "desindustrialización", donde las pocas empresas industriales que posee el país tienden poco a poco a convertirse en simples distribuidoras de productos extranjeros, especialmente asiáticos.

- Por tanto es imprescindible enfrentar a profundidad y de forma estructural la problemática del déficit comercial. A corto plazo los márgenes de maniobra para controlarlo son estrechos; por un lado, no se avizoran sólidas condiciones que presionen a la baja el tipo de cambio; por otro lado, la avalancha de los acuerdos de libre comercio restringen los campos de acción, en especial en lo que atañe a las medidas arancelarias.

- Por ello, sin dejar de lado las medidas de corto plazo de contención de la sobrevaloración cambiaria y de mejora de nuestra posición comercial en los acuerdos de libre comercio, la solución a la problemática del déficit comercial debe hacer énfasis en medidas de medio y largo plazo; medidas que tiendan a corregir los desequilibrios productivos y/o estructurales que fomentan la brecha comercial. He aquí unos lineamientos en ese sentido:

- * Aunque la promoción de exportaciones y la generación de divisas es un elemento fundamental dentro del proceso de desarrollo de países dependientes como los nuestros, el eje de una estrategia vehiculada por la política mesoeconómica se encuentra en el desarrollo endógeno. *En este sentido la corrección de los desequilibrios externos vendría dada más por el lado de la reducción de las importaciones que por el lado del incremento de las exportaciones.*¹⁴

Hay que aclarar que no se trata de reeditar

el agotado "modelo de sustitución de importaciones" sino de buscar un tipo de desarrollo endógeno en el cual: se limitan o reducen las importaciones improductivas, nocivas o consideradas no esenciales (recordemos que la importación de vehículos y de productos duraderos no esenciales han ido adquiriendo últimamente un importante y creciente peso dentro del total de las importaciones); se potencia el uso de ciertos recursos locales (abonos orgánicos por ejemplo) para sustituir ciertas importaciones de relativa significación (insumos químicos agrícolas para el caso); se implementan tecnologías alternativas locales para reducir importaciones estratégicas (reducción gradual de importaciones de productos energéticos por medio del mayor uso de fuentes alternativas de producción de energía: energía solar, energía producida por la bio-masa, energía de viento o eólica, energía hidroeléctrica local y de pequeña escala, energía geotérmica, energía de "rocas calientes".);¹⁵ se prioriza la producción alimentaria para disminuir la cada vez más grande y arriesgada dependencia de las importaciones alimentarias¹⁶; se trata de desestimular o evitar aquellos tipos de producción, para consumo interno o para exportación, cuyos procesos productivos conllevan elevados coeficientes de importación, etc.

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

- *La promoción a las exportaciones, de la misma manera, no debe realizarse bajo los*

criterios de la indiscriminación. Hay que ser más selectivos en lo que se exporta. No se puede fomentar la exportación de todo lo que se pueda y demanda el circuito internacional de mercancías. Esto no sólo por la factibilidad o no de mercado que tengan las exportaciones (aspecto que dicho sea de paso debe seriamente profundizarse por medio del estudio/información/monitoreo permanente dentro del mercado internacional), sino también por los efectos que sobre el país tiene la adopción e implementación de los "patrones tecnológicos" que acompañan la producción de ciertos bienes exportables. En efecto, estos bienes tienen que poseer ciertas características y calidades cuyas condiciones para su producción pueden ser nocivas (ecológicamente hablando) o inconvenientes para la economía del país (producciones que trabajan con altos coeficientes de importación).¹⁷

C. Respeto a la política monetaria

- *No hay que entender los desequilibrios monetarios, o los problemas inflacionarios como problemas de demanda agregada excesiva.* La demanda agregada nacional tiene, al menos, dos componentes: hay demanda agregada proveniente de los sectores con alto o mediano poder de compra, y hay demanda agregada de los sectores con poco poder de compra. Por tanto, la demanda agregada que genera inflación proviene más bien de las capas altas o medias pero no tanto de las capas bajas. En consecuencia, una política anti-inflacionaria que tienda a deprimir la demanda agregada debe dirigirse a esos sectores altos y medios, pero no tiene que recaer sobre las espaldas de los pobres. En tal sentido, las medidas anti-inflacionarias no tienen necesariamente que contemplar políticas de contención salarial. Esto en cuanto que en un contexto de pobreza generalizada, los incrementos salariales no se transforman total y directamente en demanda agregada. Buena parte de los aumentos de salarios se dirigen a cubrir déficit financieros y/o a pagos de deudas contraídas anteriormente, a comprar bienes esenciales cuya demanda es

siempre creciente y permanente, o a solicitar ciertos servicios básicos con demandas similares (como la consulta a médicos privados), etc. Es decir, los incrementos de salario no crean grandes tensiones de demanda agregada en contexto de pobreza y bajos niveles de remuneración laboral. Por tanto, una política anti-inflacionaria podría ser compatible con una política de aumentos en los ingresos de los trabajadores. Eso sí, bajo determinadas circunstancias: siempre y cuando se cree un entorno que dificulte la especulación y las prácticas monopolistas en los canales de comercialización, y por ende que limite los posibles incrementos de precio de algunos bienes y servicios; siempre y cuando los empresarios tengan la voluntad y las condiciones para compensar las subidas de sus costos salariales con acciones tendientes a reducir sus costos fijos y/o incrementar la productividad de sus empresas (y no por medio de la subida de precios a sus mercancías como es la reacción común). Además no hay que olvidar que los salarios no sólo significan costos de producción sino que también pueden significar poder de compra y posibilidad de ampliación de los mercados nacionales.

- *No se debe optar ni por la liberalización absoluta e indiscriminada de precios, ni por el control generalizado y rígido de los mismos.* Se puede tender a la liberación de los precios de muchos productos, sin abandonar cierto control de precios, directo o indirecto, sobre bienes y servicios considerados estratégicos para el impulso del proyecto de desarrollo visualizado. Eso sí, se puede caminar sobre la liberalización ordenada y gradual de precios, pero sobre la base de los avances en corregir las imperfecciones de los mercados, de la abolición de los monopolios o prácticas monopolistas, de las mejoras en la productividad y/o reducción de los costos de insumos y maquinaria, de la eliminación de las desigualdades en la distribución de los recursos e ingresos, de la elevación del poder de compra de las mayorías, etc.

- *Una política monetaria/crediticia no inflacionaria, no tiene porque significar una*

restricción generalizada del crédito. Antes que recurrir a ello, se podrían implementar medidas selectivas como: reducción del crédito a las actividades especulativas y a las operaciones vinculadas a los bienes y servicios suntuarios; disminución del crédito adquirido por el gobierno y destinado a apoyar las anteriores actividades y los gastos militares; establecimiento de mayores prioridades para la obtención del crédito de inversión que para los créditos de consumo, etc. Este tipo de restricciones al crédito podría ser compatible con una expansión controlada y eficiente de la cobertura crediticia hacia los pequeños y medianos productores, sobre todo de aquellos vinculados a la satisfacción de las necesidades básicas de las mayorías y a la elevación de la calidad de vida. Para el caso, el crédito para la restauración o protección del medio ambiente debería tener un tratamiento especial y no debería incluirse en las políticas restrictivas del crédito. Será muy difícil estimular actividades como la reforestación (donde los frutos no son inmediatos o donde la tasa de retorno tiene perfil de largo plazo) si los créditos y las tasas de interés tienen las mismas características que las del mercado.

- Hay que partir de la "idea fuerza" de que *el mejor control que existe para la inflación, en el medio y largo plazo, es el incremento de la oferta.* De aquí que la política de inversiones y/o de reactivación/reestructuración del aparato productivo debe ser un componente clave de toda estrategia anti-inflacionaria.

- *La política respecto a la fijación de las tasas de interés es un componente básico de la lucha contra la inflación.* Al respecto hay que partir del hecho que las tasas de interés en nuestro país, como en otros muchos, son tasas de interés "administradas" (por los intereses de los grupos financieros). La oferta y la demanda de dinero, en las actuales y reales condiciones de El Salvador, es sólo uno de los tantos determinantes de la tasa de interés. En este sentido, una estrategia anti-inflacionaria de sólido contenido, y atada a los desequilibrios reales de nuestra economía, *debe contemplar medidas de*

desconcentración del sistema financiero.

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

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

Por otra parte, si las tasas de interés fuesen mayores que la tasa de inflación (tasas de interés reales positivas), deberían crearse mecanismos financieros de compensación (entre otros) para los activos en manos de los sectores populares, o en general para los empresarios relacionados a las actividades de satisfacción de necesidades básicas y de mejora de la calidad de vida: establecimiento eficiente y flexible de tasas de interés, crédito de fomento, medidas

tendientes a la reducción de los costos de capital físico, políticas específicas que favorezcan los incrementos de productividad de las empresas, subsidios focalizados, etc.

- **Respecto al tipo de cambio** podemos plantear lo siguiente:

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

Ahora bien, hay que tomar en cuenta que el establecimiento técnico del tipo de cambio realista no es asunto fácil. En primer lugar, el método de cálculo de la sobrevaloración o no del colón salvadoreño por medio del ITCER (Índice del tipo de cambio efectivo real) al que suele recurrir el Banco Central de Reserva, no es totalmente fiable. Por ejemplo, en el ITCER se calcula el tipo de cambio considerando la comparación de la tasa de inflación nacional anual (IPC) con las tasas anuales de inflación existente en los principales socios comerciales del país (con la de Estados Unidos sobre todo), pero no se considera la comparación de incrementos de precios entre los principales productos intercambiables, lo cual sería más representativo.¹⁸ En segundo lugar, también hay que tomar en cuenta que los criterios políticos, los intereses de grupo o de clase, inciden en la determinación del tipo de cambio realista. En tal sentido es "realista" pensar que el mantenimiento de ciertos tipos de cambio presentados en el mercado como realistas, más bien encubran tipos de cambio devaluados promovidos o mantenidos por los intereses de los grupos exportadores, o que encubran tipos de cambio sobrevaluados que responden a los intereses de ciertos grupos importadores.

- * De cara a lo anterior, y sin menosprecio de las mejoras que se le puedan introducir al

cálculo del tipo de cambio real, *la consecución de un tipo de cambio realista debe estar más abierta y ser más sensible a los intereses de los grupos mayoritarios*, en especial de aquellos vinculados a la producción de bienes y servicios básicos y/o estratégicos para el desarrollo de nuestras sociedades.

- * En consecuencia con lo antes expuesto, *una sobrevaluación o una devaluación real del colón podría ser temporalmente sostenida* en función de una corrección o impulso transitorio de ciertos componentes claves de una estrategia de desarrollo.

NOTAS:

1. Sobre el tema se recomienda leer el artículo de Schatan, Jacobo, "La naturaleza engañosa de los indicadores socioeconómicos", en *Desarrollo*, Revista de la Sociedad Internacional para el Desarrollo, No. 20, Roma, 1991.
 2. Habría que someter a revisión y debate las metodologías de cálculo de las variables macroeconómicas, en especial las que se llevan a cabo en el Banco Central de Reserva y Dirección General de Estadísticas y Censos. Esta última debería potenciarse y constituirse en una institución autónoma de los gobiernos de turno. Interesantes y esperanzadores esfuerzos se hacen al respecto desde la red CRIES (Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales), por medio del desarrollo del *Modelo de Coherencia Económica Centroamericana (MOCECA)*.
 3. Algunos breves y limitados ejemplos de estos indicadores aparecen en Rubio, Roberto, "La reconversión del pensamiento económico de cara al siglo XXI", *Tendencias*, No. 24, San Salvador, octubre 1993.
- En torno a la construcción de nuevos indicadores hay todo un empeño mundial: los sucesivos Indices de Desarrollo Humano (IDH) del PNUD (1990-91-92 y 93); los intentos del Banco Mundial de crear "cuentas satélite" que consideren la depreciación del capital natural en el sistema de cuentas nacionales; la construcción del *Index of Sustainable*

Economic Welfare (ISEW) por un grupo de académicos e investigadores de la Universidad de Claremont, California; el Índice Físico de Calidad de Vida, elaborado por David Morris para el Overseas Development Council (1981); los esfuerzos de la Comisión Sur y la reunión de Caracas (agosto 1989) de cara a la construcción del Índice de Bienestar Social, etc.

4. Rubio, Roberto, *Ibid.*
 5. Una modesta estimación al respecto indica que, contrariamente a lo que dicen otras instancias, dentro del total de importaciones, la de bienes de consumo ha ido en aumento. Así, si en 89/91 estos representaban en promedio el 29.06%, en 1991/92 se incrementaban al 31.67% (Fuente: Revistas Trimestrales del BCR).
- Y hemos dicho "modesta estimación" porque es muy factible, en el actual proceso de desindustrialización que vive el país (donde los industriales comienzan a convertirse en distribuidores de bienes finales de consumo), que muchos bienes registrados como intermedios más bien sean bienes de consumo.
6. Esta "captación hacia adelante" de los incrementos del ingreso nacional fue analizada ya hace varios años en los primeros análisis de la CEPAL (años 50/60); específicamente aparece en: Furtado, Celso y varios autores, *Hacia otro desarrollo: enfoques y estrategias*, Siglo XXI Editores, México 1978.
 7. Esto hay que matizarlo cuando lo entendemos en términos de unidades empresariales. Las empresas (como unidad micro) que están articuladas a lo que J.Ph. Peemans denomina "poles performants" (su traducción literal es "polos calificados"), son unidades micro bien incluidas al entorno macroeconómico.
 8. "El Salvador. Informe Socioeconómico", Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Departamento de Desarrollo Económico Social, San Salvador, Enero 1993, p. 31.
 9. El Salvador presenta una de las cargas tributarias más bajas de todo el continente. Respecto a países industrializados la diferencia es aún mayor: si nuestra carga tributaria redondea el 9% en el período 90-94, en Italia es del 36.7%, en Bélgica del 42.2%, Dinamarca 35.9% y Estados Unidos 29.5%.
 10. Ver "El Salvador. Informe Socioeconómico", *op. cit.*, p.31.

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

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

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

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

13. La Prensa Gráfica, 18 de Marzo de 1993, p.8

14. Esto es consecuente con la tendencia histórica del déficit comercial en Latinoamérica: en las dos décadas de formación del déficit comercial de la

mayoría de países latinoamericanos (los años setenta y ochenta), la brecha comercial deficitaria se originó más por el lado del crecimiento de las importaciones que por el lado de la disminución de las exportaciones. En la década de los setenta, por ejemplo, el déficit comercial se expandió a pesar del incremento en la tasa de crecimiento de las exportaciones que se registró en dicho período.

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

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

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

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

Una Nueva Política Social para El Salvador

Lic. Elsa Lily Caballero Z.

Investigadora de la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)

Diagnóstico:

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

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

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

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

en el autoritarismo político y tecnocrático del Estado.

La reorientación actual de la economía hacia una lógica de exportación como eje fundamental del desarrollo, la reducción del sector público por la vía de la privatización, y la aplicación de medidas de estabilización y ajuste en espera del rebalse para volcar los esfuerzos hacia el sector social en la compensación al ajuste, están generando --como era previsible-- mayores niveles de inequidad.

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

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

El costo de la canasta de mercado para junio de 1993 calculado en base al Índice de Precios al Consumidor (IPC), dic. 1978, es de 5,298.53 colones, y el costo de esta canasta de alimentos es de 3,626.03 colones. El salario mínimo mensual para la industria y el comercio, incluyendo el incremento actual es de

930.00 colones; es decir que ni trabajando todos los miembros de la familia logran cubrir el costo de la canasta básica. En cuanto al empleo, el Gobierno de ARENA ha sido incapaz de mejorar las condiciones ocupacionales de la población, las cifras oficiales dan cuenta de que en el período de gobierno del Presidente Cristiani, el desempleo abierto sólo se redujo en un 0.4%, pasando, según el gobierno, de 8.3 en 1988/1989 a 7.9 en 1991/1992 (ver Víctor Aguilar, "Impacto de la Política de ARENA sobre los Sectores Populares", Documento de trabajo No. 22, FUNDE 1993).

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

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

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

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

Los incrementos realizados en las tarifas de los servicios: transporte, energía eléctrica y agua,

han ocasionado un fuerte impacto en los escasos ingresos de los trabajadores.

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

Principios:

Nuevo rol de la política social

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

1. La sostenibilidad del bienestar social

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

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

La política social debe ser un soporte del sector social de la economía (cooperativas, pequeña y micro empresa, bancos comunales, etc.) que se caracteriza por ser una producción para la vida, pero que en este momento está marcada por la defensa del derecho a la subsistencia. La producción de la vida como objetivo de un modelo económico no es incompatible

con las relaciones de mercado. El propósito apunta a una racionalidad económica que garantice la reproducción humana y de la naturaleza, y que las relaciones mercantiles se den bajo igualdad de oportunidades, para lo cual es necesario el Estado como agente regulador de las relaciones sociales que se establecen entre grupos particulares de intereses.

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

2. La acción social del Estado

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

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

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

Por ello, el Estado tiene como función la

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

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

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

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

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

En el nivel de competencias del municipio

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

3. La organización social

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

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

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

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

La autonomía de la organización y movilización social es la mejor garantía del

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

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

Propuestas:

En el nivel de Enfoque:

1. La condición de no exclusión como principio de la Política Social, lleva a la necesidad de eliminar los prejuicios y estereotipos de una opción única de desarrollo para tener la capacidad de integrar las diferencias convertidas en situación de inferioridad, como lo son las discriminaciones de clase, de género, de etnia y de edad.
2. Es preciso redefinir el papel de los actores sociales que protagonizan la construcción de la política social y la participación desde la construcción de la agenda social hasta la operacionalización de la inversión.
3. Para el potenciamiento de las capacidades humanas se requiere de un proceso y estructura de política social que se construya en un doble proceso interactivo: desde abajo y desde arriba. La unidireccionalidad en cualquier sentido también puede reproducir la exclusión; sin embargo, la presencia activa de la base social es

imperiosa, ya que la no participación de la población ha sido la principal exclusión de la política social tradicional.

4. La base social debe participar en igualdad de condiciones, y no sólo utilizarse como mano de obra barata o gratuita para la ejecución de obras, eliminando así la pseudo participación. Se deben garantizar los mecanismos de participación, para que en la construcción de la agenda social esté presente la diversidad.

5. Es necesario contrarrestar la fuerte tendencia de domesticación y pasividad en la población, puesto que sirve de justificación para el carácter reparativo y asistencialista que hasta ahora ha mantenido la política social.

6. Otra característica, no menos importante, es una política social técnicamente bien orientada. Lo técnico tiene que estar al servicio de las soluciones a los problemas en vez de prevalecer como norma por encima de las aspiraciones de la gente. En este esfuerzo es importante el concurso y coordinación que se debe lograr entre el Estado, la comunidad y un nuevo agente que ha podido llevar a cabo experiencias de micro intervención: las organizaciones no gubernamentales (ONG's).

7. En el proceso de eliminación del autoritarismo de Estado, estos organismos especializados en una diversidad de áreas, como lo son las ONG's, tienen un papel de intermediación técnico-profesional importante.

8. Los hogares populares en espacios determinados (asentamientos humanos), manifiestan el cuadro de las *necesidades totales insatisfechas*, y enfrentan la sobrevivencia articulando estrategias que combinan el trabajo familiar y el trabajo comunal; a la vez utilizan los servicios que tienen acceso, ya sean públicos o privados. Ese tejido social de sobrevivencia hay que reforzarlo y potenciarlo, pues ésta es una de las tareas de la política social.

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

En el nivel programático:

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

I. PLAN DE EMERGENCIA SOCIAL

(Recuperación de Daños en el Bienestar Social)

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

II. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL

(Sostenibilidad del desarrollo social)

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

SECTOR SALUD

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

VIVIENDA Y SERVICIOS BASICOS

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

SECTOR EDUCACION

- * Regulación y control de la educación privada.
- * Reforma educativa pública:
 - * Ampliación de cobertura del nivel parvulario y básico.
 - * Desarrollo y evaluación de experiencias piloto: EDUCO, Sistema Popular de Educación.
 - * Revisión de contenidos y metodología de la educación formal.
 - * Incorporación de nuevas áreas temáticas al currículo: medio ambiente, derechos humanos, derechos de la mujer.
 - * Revisión y reformas a la educación vocacional, innovación curricular en opciones tecnológicas y temáticas: medio ambiente, electrónica.
- * Reforma Universitaria:
 - * Revisar papel de la Universidad de El Salvador en el proceso de reconstrucción social, económica, política y cultural de El Salvador.
 - * La autonomía universitaria.
 - * Reforma curricular.
 - * Bienestar Estudiantil.

La Modernización del Estado: El Papel del Estado en la Sociedad

***Lic. Alfonso Goitia
Director Ejecutivo de la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)***

Introducción

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

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

La reforma conservadora del Estado

En los últimos años hemos presenciado políticas y acciones del gobierno orientadas a mostrar las deficiencias del papel del Estado en la economía. Estas políticas demuestran una visión o concepción deformada y polarizante entre lo privado y lo Estatal, en cuanto se ha tratado de desvirtuar el rol del Estado en diversos campos de acción en la sociedad, pretendiendo demostrar que sólo el sector privado —y más específicamente el empresario y el mercado— son los agentes y mecanismos llamados a ordenar y desarrollar la economía y la sociedad. La percepción de un Estado subsidiario se ha llevado a niveles tales, que desvirtúan *toda capacidad* de éste, en el marco del ordenamiento social y económico y que contradicen totalmente el discurso de configuración de una “economía social de mercado”.

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

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

1. La administración pública. El gobierno ha impulsado programas orientados a mejorar la eficiencia técnico-administrativa del Estado, pero éstos se han realizado conjuntamente a una política deliberada de despidos de trabajadores estatales y a un marco politizado de su gestión. La aplicación de nuevos mecanismos administrativos, de informática y tecnológicos, si bien pueden haber mejorado ciertas áreas de operatividad de la administración pública, no han sido suficientes para modificar lógicas estructurales y negativas de comportamiento de ciertos agentes económicos, es el caso de la evasión de fiscal y la corrupción.

2. La desregulación de la economía. Durante estos años, el gobierno ha aplicado políticas orientadas a liberalizar los precios, el tipo de cambio, las importaciones, las tasas de interés, etc. y ha pretendido llegar hasta la liberalización del mercado laboral, tratando de eliminar el salario mínimo y la negociación colectiva, consideradas éstas como elementos que distorsionan el mercado. En este sentido, su convicción de que el mercado es el mejor asignador de recursos y de decisiones de los agentes económicos, lo ha llevado a extremos de desconocimiento real o de encubrimiento a propósito de las verdaderas estructuras de mercado prevalecientes en el país. Esto a su vez ha provocado la inoperancia del Estado para controlar los mecanismos monopólicos y oligopólicos que dominan el mercado, los aumentos excesivos de precios de bienes básicos y la competencia desleal (ver, por ejemplo, la guerra de destrucción de botellas entre empresas productoras de gaseosas, los mecanismos de eliminación de patentes y marcas a favor de empresas transnacionales, etc.).

3. La privatización. En esta área el gobierno ha logrado mayores avances (aunque no les guste a los organismos financieros internacionales). Con la privatización, el Estado ha logrado trasladar gran parte de sus activos y servicios al sector privado empresarial, lo cual no necesariamente es malo; el problema es que este mecanismo de la privatización ha permitido un

proceso de *reconcentración del capital y exclusión del acceso* a otros sectores productivos. Es el caso de la liberalización de la comercialización externa e interna del café y del azúcar, que elimina de hecho al Estado de su capacidad reguladora; es el caso poco transparente de la privatización de la banca comercial; y es el caso de la incapacidad de definir una política de facilidades de acceso, por parte de los productores, a los ingenios de azúcar y la infraestructura de almacenamiento de granos básicos del IRA. Si bien todavía el actual gobierno no ha cumplido con todas sus metas privatizadoras, definidas por presiones internacionales y por su propio interés, como son la transferencia de servicios públicos básicos, como la generación y distribución de energía eléctrica, las telecomunicaciones y otros, tampoco ha presentado una capacidad real de orientar la privatización en función de democratizar la propiedad de estos activos, ya que no ha generado condiciones adecuadas para la traslación de ingenios de azúcar, otros activos y servicios a las organizaciones de productores y los trabajadores. En general el esquema privatizador está orientado a reducir la capacidad de acción del Estado en la economía, relegándolo a una función esencialmente administrativa en función de una lógica concentradora y excluyente. La eficiencia del sector privado empresarial en el manejo de ciertas actividades antes controladas por el Estado, está todavía en discusión, ya que no se puede medir los resultados sólo en términos de rentabilidad económica, sino también hay que considerar los marcos de la eficiencia social y de su impacto en el desarrollo.

4. La descentralización del Estado. Esta es probablemente el área donde menos se ha logrado. Las experiencias limitadas de las Municipalidades en Acción (MEA), el programa EDUCO y de los Sistemas Locales de Salud (SILOS), no se han convertido realmente en proyectos de descentralización de ciertas funciones del Estado, ya que no cuentan con autonomía real ni con los recursos suficientes para convertirse en programas de impacto descentralizador. Todavía no existe un plan del

gobierno que permita percibir la intencionalidad descentralizadora; lo que se encuentra es un enfoque limitado de mecanismos de desconcentración de funciones administrativas, sin capacidad de fortalecer las decisiones locales y regionales en función del diseño y ejecución de un plan que contemple las perspectivas de desarrollo de las distintas regiones y localidades del país. Adicionalmente, cabe señalar que el Plan de Reconstrucción Nacional (PRN) y el Fondo de Inversión Social (FIS), aunque podrían servir para potenciar la acción descentralizadora del Estado y del desarrollo, en la actualidad representan solamente esquemas selectivos de compensación social, los cuales no han logrado incidir en los procesos de participación y desarrollo de las zonas y regiones donde actúan.

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

El nuevo rol del Estado en El Salvador

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

El reto de construir un nuevo estilo de

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

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

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

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

Será necesario estudiar y evaluar los procesos de reorganización administrativa del Estado que se experimentan en otros países, a fin de considerar su aplicabilidad a nuestra realidad y

a los retos que enfrentamos. La creación de "super-ministerios" de desarrollo humano, sostenible, económico, etc., así como la descentralización, deben ser sujetos a un análisis en función de la eficiencia y el impacto que en el desarrollo deseamos tener.

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

En esta perspectiva, ciertas regulaciones del mercado son fundamentales. No se trata de contraponer el Estado al mercado, sino de que el mercado juegue un papel de asignador eficiente de los recursos y de las decisiones de los agentes económicos, considerando prioritariamente las necesidades primordiales de las mayorías de la población y los grandes retos del desarrollo nacional. La presencia de mecanismos distorsionados, en un mercado como el que opera en El Salvador, hace necesario una acción decidida del Estado para que este mercado se democratice y no actúe en contra de las mayorías.

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

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

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

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

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

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

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

Un Estado que promueve y facilita la participación de los distintos sectores en el marco de

la democratización de la economía, en el acceso a los activos a privatizar y en las instancias descentralizadas, se convierte en un agente que fortalece la democracia.

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

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

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

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

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

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

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

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

deben jugar de cara al desarrollo.

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

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

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

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