

Más allá de la *santa estabilidad macro económica*: los desequilibrios sociales y ambientales. Desafíos para el próximo quinquenio

Raúl Moreno

Cambiando de lógica

La lectura de las evaluaciones del desempeño de la economía salvadoreña nos transporta al mundo mágico de los Buendía, historia preñada de hechos inverosímiles y cuya realidad resulta más sorprendente que la misma ficción. Así, junto a las levitaciones de Remedios La Bella, las mariposas que revolotean sobre la cabeza de Mauricio Babilonia, los esfuerzos de José Arcadio por convertir latón en oro, podríamos añadir -desde nuestro Macondo- cómo las instituciones encargadas de la política económica mantienen sus esfuerzos por convencer a la población de que las condiciones de pobreza en que viven el 50% de los hogares salvadoreños no son más que una ficción, explicando que la realidad es otra, la que se refleja en los desplegados y las declaraciones, en los indicadores macroeconómicos y en las cifras que sugieren la existencia de una economía estable y sana.

Es evidente la necesidad de asumir un marco analítico alternativo para la interpretación de la realidad macroeconómica, que trascienda la visión predominante de la programación financiera, la cual basada en el enfoque monetario de la balanza de pagos confiere preeminencia a los equilibrios fiscal, monetario, real y externo, así como a la búsqueda de aumentos cuantitativos en las principales variables macroeconómicas.

Desde esta percepción resulta claro que las cifras macroeconómicas ocultan una importante dimensión de las relaciones económicas,

y es que y tras las relaciones de producción e intercambio, existen personas cuyo bienestar no se corresponde con el crecimiento de los indicadores. Se ha abandonado la relevancia del mercado de trabajo en los equilibrios macro, pese a la enorme importancia que éste tiene sobre el estado y las condiciones de vida de la población.

Si existe incredulidad en la población por las cifras económicas se debe precisamente a la escasa aproximación que éstas tienen con la realidad. Desde la percepción de la gente, y producto de su experiencia, la estabilización y el crecimiento económico son dos fenómenos que han estado divorciados del bienestar de la población y de la conservación del medio ambiente y los recursos naturales; de allí que sea necesario ubicar en su correcta dimensión la estabilidad y el crecimiento económico, reconocer su relevancia como medio y condición necesaria para el desarrollo. Si el crecimiento es importante es por los beneficios asociados a él y algunas veces sucede, que para ciertos fines estratégicos el crecimiento no es un medio muy eficiente¹.

Resulta curioso el reiterado discurso sobre la solidez de la economía salvadoreña -tan fuerte como para no ser afectada por las crisis financieras mundiales ... aunque no se dice que el contagio se aísla por la inexistencia de un mercado de capitales—, conmueve escuchar las alabanzas a la santa estabilidad económica, a la senda de crecimiento del producto -pese a que no se conocen medidas deliberadas para sostener en el tiempo la expansión del PIB—, se enfatiza en que la piedra angular

del éxito descansa en el logro de un tipo de cambio estable —que representa importantes costes financieros para el banco central y cuyo mantenimiento ha venido generando efectos perversos sobre la actividad real—. El logro de cierta disciplina fiscal en el sector público no financiero —cuando los desequilibrios fiscales siguen siendo la pata floja de la mesa de la estabilización y existen evidencias de incapacidad para elevar los niveles de recaudación tributaria—, se sugiere la dolarización ante el crecimiento de las reservas internacionales netas —las cuales se sostienen por la vía de las remesas de compatriotas en el extranjero y no por la dinámica del aparato productivo nacional—. Y finalmente, la victoria sobre la inflación—cuando los salarios mínimos se mantienen virtualmente anclados desde 1995 y ni siquiera alcanzan a cubrir el coste de la canasta básica alimentaria.

Este panorama, expreso en las cifras oficiales contrasta con la realidad olvidada o presentada como ficción por los análisis económicos de los organismos oficiales, por ello merece la pena recordar algunos hechos que evidencian que la economía nacional no es tan saludable como ilustran los discursos, y que mucho de ella no está bien. Así, la mitad de los hogares salvadoreños viven en la pobreza; 234 mil hogares no tienen capacidad de cubrir sus necesidades mínimas alimentarias²; 20% de los hogares más ricos reciben el 50% del total de los ingresos generados, mientras el 20% más pobre escasamente reciben el 5%³; el sector agropecuario permanece en estado de prostración y de abandono; la micro y pequeña producción enfrenta la carencia de créditos e incentivos; la creciente precarización de las

condiciones laborales; la desarticulación del aparato productivo, el bajo nivel de competitividad de las empresas nacionales; el deterioro del medio ambiente, la considerable dificultad de las empresas para generar empleo; la depredación de los recursos naturales, y la situación laboral de las trabajadoras en las maquilas, entre muchas.

Debemos de reconocer la necesidad de anteponer lo humano al crecimiento de las cifras macroeconómicas, tomar en cuenta que los procesos de desarrollo se construyen con la participación y consulta de todos los segmentos de la población

Es preciso un cambio de lógica en la política económica, lo cual pasa por una transformación de la visión cortoplacista del crecimiento y la estabilización, por otra lógica basada en la solidaridad social y ecológica, que propugne por un desarrollo sustentable, en un horizonte de largo plazo. Esto implica reconocer la urgencia de avanzar más allá de los equilibrios macroeconómicos, en un esfuerzo de largo aliento, de manera que las respuestas de corto plazo respondan a los cambios

estructurales necesarios para la consecución del desarrollo⁴.

La ola de crisis financieras internacionales que se vienen sucediendo en los últimos meses ha puesto de manifiesto hechos reveladores que vienen a confirmar estos planteamientos. De su lectura se desprende que algo —o mucho— no funciona en el actual sistema económico internacional. Algunos países que se exhibieron como portaestandartes del *paradigma neoliberal*, por su rigurosa aplicación de los programas económicos de estabilización y ajuste estructural, han sido sacudidos fuertemente por los mercados financieros internacionales, con las consecuentes implicaciones negativas sobre la población, que se encuentra ahora más que nunca postrada en la miseria.

El Banco Mundial, uno de los organismos financieros internacionales que empujó los procesos de desregulación y de apertura económica, ahora reconoce la necesidad de asumir un nuevo enfoque que vaya más allá de la estabilidad financiera, que aborde los problemas del desarrollo sostenible, de la equidad y los problemas sociales⁵. En palabras del presidente del Grupo Banco Mundial: «hemos aprendido que, si bien el establecimiento de planes macroeconómicos acertados, con políticas fiscales y monetarias eficaces, es un requisito fundamental en todos los sentidos, los planes financieros por sí solos no bastan. Hemos comprobado que, cuando pedimos a los gobiernos que adopten medidas rigurosas para organizar sus economías, podemos generar enormes tensiones. Quien sufre es la gente, no los gobiernos»⁶.

En este sentido, el primer reto a considerar parte de reconocer la necesidad de anteponer lo humano al crecimiento de las cifras macroeconómicas, tomar en cuenta que los procesos de desarrollo se construyen con la participación y consulta de todos los segmentos de la población, que la estabilidad de los procesos se fundamenta en el involucramiento de los afectados, que en la lógica a impulsar debe primar la visión estratégica de largo plazo del desarrollo sustentable.

En lo social

Es evidente la profunda incidencia que los aspectos económicos tienen sobre el ámbito social, y que en los procesos de ajuste y estabilización se vuelven más tangibles, no sólo por la vía de la contracción del gasto público social que afecta negativamente a los grupos

más vulnerables de la población, sino también por los efectos que genera sobre la destrucción de empleo, sobre las diferentes relaciones sociales y de género que se expresan en la sociedad, las limitaciones de crédito para la micro y pequeña producción y el encarecimiento de los servicios públicos.

Pese al reconocimiento de que la carga de la estabilización y el ajuste se reparte asimétricamente al decantarla en los mismos sectores que históricamente han soportado los costes

sociales de las distintas medidas de política, no se avanza más allá de la visión de beneficencia basada en los fondos de inversión social, no se atisba una visión integral y sistémica del problema de la pobreza.

Es por ello que debería tomarse en cuenta la formulación e implementación de las políticas sociales, que articuladas con las políticas económicas puedan garantizar una sociedad sin excluidos ni exclusiones, que delinear los

rostros de la pobreza, de manera que los niños y niñas, las mujeres, la población de la tercera edad y las personas marginadas constituyan los grupos objetivo de dichas políticas. Ningún proceso de crecimiento o de estabilización económica puede aspirar su sostenibilidad en el tiempo si no establece un sistema de protección social para la población.

Largos desafíos quedan por delante en este ámbito si consideramos que escasamente el 20% de la población económicamente activa tiene acceso a la seguridad social; si de cada colón recibido 50 centavos son repartidos entre los 250,000 hogares más ricos, mientras los 50 centavos restantes se reparten entre un

La escasa relevancia que desde las instancias gubernamentales y empresariales se ha conferido a la problemática ambiental del país, se refleja en la ausencia del componente ambiental como eje transversal que atraviese el núcleo de las políticas económicas

millón de hogares; si los salarios mínimos no cubren el costo de la canasta básica alimentaria; si prevalece una clara discriminación en contra de los trabajadores rurales, cuyos salarios mínimos —medidos a través de la tarifa agropecuaria general— representan menos de la mitad del salario mínimo urbano, aun cuando es la actividad agropecuaria la que más aporta ocupación en el país; si la composición de la población ocupada es predominantemente masculina y la posición de la mujer con empleo se circunscribe a actividades operativas⁷ y menos remuneradas; si se carece de un programa nacional de empleo y, sobre todo, si no existe una real voluntad por enfrentar estos retos.

En lo ambiental

La escasa relevancia que desde las instancias gubernamentales y empresariales se ha conferido a la problemática ambiental del país, se refleja en la ausencia del componente ambiental como eje transversal que atraviese el núcleo de las políticas económicas, y en una Ley del Medio Ambiente que sigue siendo genuflexa y carente de fuerza, que nació sin los dientes que le daría su Reglamento y que amenaza con quedarse sin dentadura en la parte de Incentivos y Desincentivos Económicos.

La poca importancia conferida a los estudios sobre valoración económica de los impactos ambientales, han limitado la sensibilización de los agentes tomadores de decisiones a efecto de que puedan dimensionar en toda su expresión —quizá sea más fácil que la vean en términos monetarios— las pérdidas que se derivan de los esquemas contaminantes de producción y de

la depredación de los recursos naturales. Esto también se correlaciona con la prevalencia de una visión espúrea de competitividad, que se resiste a la internalización de los costes por contaminar, en tanto postula que es por la vía de bajos costes y bajos precios que se construye la competitividad.

Avanzar en la valoración económica de los recursos naturales también es relevante porque permite profundizar en la relación existente entre crecimiento económico y medio ambiente/recursos naturales; también posibilita una aproximación de manera más objetiva a las mediciones macroeconómicas, esto porque en las estimaciones de la Contabilidad Nacional —que genera el cálculo del Producto Interno Bruto (PIB)— actualmente no se toman en consideración el deterioro o la depreciación del capital natural que hace posible tal o cual nivel del producto. El desarrollo e implementación de un sistema de Cuentas Verdes permitiría estimar en términos monetarios

dichas pérdidas y disponer de un indicador más fiel del comportamiento de la actividad del sector real de la economía.

Estudios realizados para El Salvador⁸ revelan que los costes económicos y sociales derivados del deterioro ambiental durante 1995, oscilaron entre el 2.8 % y el 4.3% del PIB a precios constantes para ese año. Esto implica que para lograr el crecimiento del PIB de 6.4%, correspondiente a 1995 hubo un deterioro en

el capital natural y social de hasta 3,600 millones de colones, de manera que el incremento neto del producto sólo alcanzó en ese año en torno al 2.0%. Si consideramos que para el siguiente año el deterioro ambiental se mantuvo constante —argumento que resul-

Desde la percepción de la gente, y producto de su experiencia, la estabilización y el crecimiento económico son dos fenómenos que han estado divorciados del bienestar de la población y de la conservación del medio ambiente y los recursos naturales

ta muy improbable, dadas las tendencias al deterioro-, habríamos tenido un decrecimiento del producto de (-2.2%) y no del 2.1% oficial, por ejemplo.

Por otra parte, enfrentar el problema medioambiental del país no sólo requiere la definición y aplicación de un marco normativo, pasa también por asumir medidas de política que incentiven la revegetación de los suelos en las áreas críticas, que potencien el cambio en el uso del suelo -sobre todo cuando más del 60% de los suelos del territorio nacional se utilizan para fines distintos de los que establece su potencialidad—, el desarrollo de actividades forestales y agroforestales⁹, la conservación de las áreas naturales protegidas y el diseño e implementación de una política de aguas.

En el sector real

A más de dos años desde que la economía salvadoreña alcanzara las tasas de crecimiento del producto más bajas de la década —después de un prolongado proceso de desaceleración, que hizo crisis en algunos sectores¹⁰—, y pensando en los retos que hemos de plantearnos para el próximo quinquenio, queremos reflexionar en torno a las mismas preguntas:

¿cuáles son las medidas de política económica que ha aplicado el gobierno para esperar que el ritmo de crecimiento de la actividad económica alcance tasas superiores al 4% anual?, ¿acaso la estabilidad macro-financiera es condición suficiente para aspirar a niveles de crecimiento sostenibles?, ¿sería posible alcanzar los actuales niveles de crecimiento en el producto en ausencia de los flujos de divisas que representan las remesas familiares?

Muy poco ha cambiado en la conformación y

la dinámica del sector real desde entonces, éste se caracteriza por la preeminencia de las actividades de servicios, que generan más del 55% del valor agregado; y en contraposición, las actividades agropecuarias e industriales han venido perdiendo su dinamismo y achicando su importancia relativa en la conformación del producto. El esquema de crecimiento económico se ha fundamentado en dos ejes que le han impreso su dinamismo: el sector financiero y la maquila, pese a la notoria desaceleración del primero.

Acercando la lente a la composición y dinámica del producto por el lado del gasto, podemos identificar importantes cuellos de botella. Por un lado, sería de esperar que la búsqueda de mayores niveles de crecimiento deba ir adosada de mayores niveles de inversión; sin embargo esta condición básica no se cumple en el caso salvadoreño, pues la inversión —medida a través de la formación bruta de capital— escasamente representa la décima parte de la demanda global, reflejándose así la evidente insustentabilidad del actual esquema de crecimiento.

Por otra parte, la fragilidad de la economía también se refleja en la poca importancia que tienen las exportaciones (18%) en la demanda global, sobre todo cuando los objetivos del ajuste han perseguido como meta prioritaria la viabilización de la balanza de pagos; en contrapunto a esta situación tenemos una sociedad consumista que es capaz de mantener un gasto de consumo final superior al 71% de la demanda global, pero cuyo nivel de ahorro interno sigue siendo pírrico.

La carencia de iniciativas por parte del gobierno para identificar los sectores estratégicos

La definición de un plan nacional para el desarrollo sigue siendo una responsabilidad postergada, y es que en la visión cortoplacista y fragmentaria dominante sólo importa el crecimiento económico

gicos y los principales ejes de acumulación y desarrollo representa un importante desafío a tener presente, que no puede dejarse al albedrío del mercado. La definición de un plan nacional para el desarrollo sigue siendo una responsabilidad postergada, y es que en la visión cortoplacista y fragmentaria dominante sólo importa el crecimiento económico, sin considerar que su sostenibilidad pasa por implementar políticas que incentiven, articulen y potencien aquellas ramas de actividad que resulten estratégicas para el desarrollo de la nación.

Considerando las profundas imperfecciones que prevalecen en la mayoría de los mercados nacionales resulta ingente el establecimiento de un marco legal e institucional que promuevan de forma eficaz la competencia entre empresas. En este ámbito también se requiere transformar la visión tradicional de competitividad, que genera ventajas por la vía de reducir costes y precios internos, y transitar hacia políticas que fomenten el cambio técnico en las empresas, nuevas formas de organización de la producción y del trabajo, la inclusión de criterios de equidad genérica en la organización del trabajo, la inversión en capital humano, capital físico, capital tecnológico y capital natural, a fin de lograr un posicionamiento más favorable en el mercado internacional.

La transformación del aparato productivo es una tarea por enfrentar, no sólo por la necesidad de elevar los niveles de competitividad de las empresas y de la nación, sino también por la desarticulación prevaleciente entre ramas de actividad, por la obsolescencia de buena parte de la planta industrial, por los actuales patrones de producción depredadores de los recursos naturales —y la urgencia de adoptar tecnologías limpias—, por los altos coeficien-

tes de importación en la producción nacional y por la necesidad de hacer sostenible el crecimiento de la actividad productiva.

El acceso al financiamiento de los sectores pobres del país es una de las condiciones necesarias para el desarrollo nacional

Estas consideraciones van de la mano con el fomento de la inversión extranjera directa, aquélla que además de generar empleo y divisas, contribuya como elemento dinamizador del sector, que facilita la transferencia de la tecnología y del know how que las empresas nacionales necesi-

sitan, y que a diferencia de la mayoría de empresas maquileras acogidas a la Ley de Zonas Francas y Recintos Fiscales, se comprometan con el respeto y el cumplimiento de la legislación laboral.

Finalmente, y tomando en consideración que la micro y pequeña empresa constituye un sector fundamental para la economía salvadoreña, no sólo en tanto y en cuanto fuente generadora de empleo y de valor agregado, sino como potencial eje de acumulación que contribuya al desarrollo nacional; resulta necesario propiciar las condiciones que le faciliten su desempeño.

En lo financiero

La presencia de un sistema financiero articulado con el resto de sectores de la economía, que pueda acompañar su desarrollo, constituye uno de los desafíos más importantes en lo que al ámbito macroeconómico respecta; y es que el notable dinamismo del sistema financiero no se ha correspondido con la cantidad y calidad de los recursos requeridos y canalizados hacia las actividades productivas.

La existencia de un mercado financiero oligopólico y oligopsónico ha sido uno de los factores que ha limitado la mejoría en los niveles de eficiencia y competitividad que el sistema

financiero requiere para constituirse en un instrumento acelerador de la economía; las altas tasas de interés y comisiones cobradas, la concentración del destino del crédito en algunas actividades y la exclusión de crecientes sectores del acceso al crédito, son sólo algunos de los elementos que sustentan la necesidad de cambios en el sistema financiero nacional.

El acceso al financiamiento de los sectores pobres del país es una de las condiciones necesarias para el desarrollo nacional, sobre todo si tomamos en consideración la enorme importancia que tiene la micro empresa en la generación del producto (24% del PIB) y en la creación de empleo (31% de la Población Económicamente Activa ocupada); sin embargo el sistema financiero formal limita su acceso al crédito por la vía de la aplicación de criterios tradicionales para el otorgamiento de préstamos (ingresos regulares y garantías), pese a que estos han demostrado ser sujetos de crédito confiables, capaces de mantener bajos porcentajes de retrasos y mora (ante patrones de crédito más flexibles y acordes a sus condiciones), por lo que constituyen un mercado potencial, con alta demanda de crédito.

En este sentido, urge definir un marco de funcionamiento para los intermediarios financieros no bancarios (cooperativas de crédito, cajas de ahorro y ONG's financieras), que les permita acceder a la captación de depósitos y líneas de crédito del Banco Multisectorial de Inversiones (BMI), pero sobre todo, pensar en el establecimiento de una banca de desarrollo que garantice el

acceso financiero a los sectores excluidos.

Por otra parte, los sucesivos escándalos financieros que entrañan acciones de defraudación a la economía pública, la práctica recurrente de los créditos relacionados, los evidentes conflictos de intereses, la necesidad de restituir la confianza en el sistema, revelan que no puede postergarse la aplicación de un nuevo marco normativo y una más efectiva supervisión del sistema financiero.

La reforma de la legislación vigente para el sistema financiero y su fortalecimiento institucional se convierten en una necesidad prioritaria en orden a lograr la

solidez y confianza que éste precisa para su desarrollo, esto pasa por transformar -o crear— las leyes que rigen a los entes reguladores y supervisores del sistema financiero. Así, el desafío radica en transformar las Leyes Orgánicas del Banco Central de Reserva, la Superintendencia del Sistema Financiero, la Superintendencia de Valores, la Superintendencia de Pensiones y la del BMI, así como a la Ley de Bancos¹¹.

En cuanto al Banco Central el próximo gobierno debería propugnar por un ente autónomo cuyo único mandato sea velar por la

estabilidad financiera de la economía¹², cuidando no incursionar en la dimensión microeconómica que está asociada con el funcionamiento eficiente y estable de los intermediarios financieros, y cuya responsabilidad debería ser el objetivo básico del ente supervisor. Uno de los aspectos medulares en materia de autonomía de la autoridad monetaria, es lo

La Superintendencia de Intermediarios Financieros, debería operar con autonomía y desde una visión sistémica, integrando las tres superintendencias actuales en una sola, de manera que quede constituida por intendencias especializadas que le permitan llevar a cabo una supervisión prudencial sobre los grupos económicos

relacionado con el nombramiento de su Consejo Directivo, garantizándose la separación de los intereses de los grupos económicos, financieros y políticos, para lo cual debería buscarse reducir al mínimo los posibles conflictos de intereses.

Considerando la reducida dimensión del sistema financiero salvadoreño, la naturaleza de las operaciones que realizan los intermediarios -en forma de conglomerados económicos—, y con el fin de evitar esfuerzos dispersos, traslapes de competencias y de responsabilidades entre las tres superintendencias existentes (del sistema financiero, pensiones y valores), se considera que la Superintendencia de Intermediarios Financieros, como ente supervisor debería operar con autonomía y desde una visión sistémica, integrando las tres superintendencias actuales en una sola, de manera que quede constituida por intendencias especializadas que le permitan llevar a cabo una supervisión adecuada a los grupos económicos que operan en el sistema financiero.

Pese a que se busca una Superintendencia de Intermediarios Financieros con autonomía funcional y presupuestaria del banco central, no puede excluirse la estrecha coordinación entre ambos entes. En cuanto a la supervisión, se precisa transformar el enfoque de supervisión tradicional por otro de supervisión prudencial, basado en la elaboración y difusión de indicadores de alerta temprana, que posibiliten la intervención oportuna y preventiva¹³.

Una de las atribuciones básicas de la Superintendencia es el adecuado manejo de la información, basado en evaluaciones técnico financiera de las instituciones bajo su control, la aplicación de técnicas de diagnóstico para verificar la solvencia y estabilidad de las mismas, y la implementación de un sistema de indicadores de alerta temprana para identificar instituciones en problemas.

Otro de los grandes retos que se plantean en este ámbito es la definición de los instrumentos legales y técnicos para el combate del lavado de dólares y específicamente, evitar la utilización del sistema financiero como uno de los medios para la realización de tales actividades ilícitas. La coordinación y suscripción de convenios entre las instituciones supervisoras de otros países, especialmente de aquéllos de donde provengan los bancos extranjeros acreditados en el país, así como la profundización de los esfuerzos integradores de la región en el campo de la supervisión financiera, podrían abonar en este sentido.

En lo fiscal

La necesidad de contar con un Estado fuerte y capaz de responder a los múltiples requerimientos que impone la construcción del desarrollo nacional, exige disponer de una Administración Pública calificada, transparente, regida por reglas claras y competencias definidas, que garantice el financiamiento para su transformación actual, sin que esto genere efectos desestabilizadores para la economía. Uno de los principales obstáculos que limita la consecución de este fin radica en la situación misma del sistema fiscal salvadoreño, el cual ha demostrado su incapacidad de elevar los niveles de recaudación tributaria, manifiestos en la baja carga fiscal -próxima al 10.0%—; y que enfrenta por otra parte, los múltiples requerimientos que plantean los altos grados de pobreza, el deterioro del medio ambiente, las deficiencias en la infraestructura y la carencia de servicios sociales básicos para la población.

Las bajas tasas de recaudación tributaria en El Salvador revelan una clara ineficiencia del sistema impositivo, no sólo por el alto nivel registrado de evasión fiscal -que según fuentes oficiales y del Fondo Monetario Internacional, supera el 50.0%—, sino también por la estrechez misma de la base tributaria. Pese a que se ha avanzado en la simpli-

ficación del procedimiento de recaudación y en la informatización del sistema, el crecimiento de los ingresos tributarios no revela el dinamismo esperado con la puesta en marcha de dicha medida.

Si consideramos la composición de los ingresos tributarios, nos encontramos con que estos descansan fundamentalmente en los impuestos indirectos, Impuesto al Valor Agregado (IVA) principalmente. Adicionalmente a las limitaciones de expansión que presentan los ingresos tributarios, se enfrenta la dificultad adicional de la carencia de neutralidad del sistema, y en consecuencia, la imposibilidad del sistema fiscal de propiciar por esta vía la redistribución de las rentas. Esta situación se agrava si consideramos que los flujos financieros no se canalizan precisamente hacia los grupos más vulnerables de la sociedad, favoreciendo a los sectores más privilegiados del país.

Los ajustes de las cuentas fiscales, tal como lo recomiendan los organismos financieros multilaterales, transitan por un proceso que busca antes que todo racionar el gasto público en base de criterios de "prioridad" —con las consiguientes secuelas sobre los grupos más vulnerables de la sociedad—, antes que el logro de la maximización de los ingresos tributarios por la vía de nuevas tasas impositivas, ampliación de la base tributaria, combate frontal contra la evasión fiscal, etc. Esto pone de manifiesto una interpretación del déficit fiscal en función de los excesivos gastos —que deberían limitarse—, y no tanto como un fenómeno que se genera por dos vías, de manera que no solo inciden las erogaciones de la Administración Pública (principalmente gas-

to corriente), sino también el bajo nivel de los ingresos públicos y la incapacidad de elevar los niveles de recaudación. Esta situación constituye una de las principales dificultades, sino la principal, que actualmente enfrenta el gobierno en el marco de la estabilidad macroeconómica.

La debilidad de las actuales políticas fiscales se revela no solamente en el sesgo marcado por la determinación de la fuente de ingresos tributarios, la cual progresivamente va excluyendo los impuestos directos para fundamentarse en los indirectos, sino también en la presencia de un déficit crónico del Sector Público No Financiero, cuya tendencia resulta poco optimista, con la consiguiente necesidad de buscar el financiamiento del déficit fiscal a través del endeudamiento externo.

Los principales retos en materia fiscal para el mediano y corto plazo deberían tener en cuenta la necesidad de incrementar el nivel de los ingresos públicos, experimentando cambios por la vía de la ampliación de la base tributaria, la revisión de mecanismos que mejoren la eficiencia en la recaudación tributaria, la permanente revisión de los principales responsable tributarios, la posibilidad de introducir un sistema de rentas presuntas, entre otras. Por el lado de la contención del gasto público, cabe considerar las auditorías de plazas, la oposición pública para optar a los cargos de la administración pública, y un sistema de licitación de obras y suministros.

No puede dejarse de lado en las reformas la incorporación del principio de equidad, de manera que sea posible la utilización de la política fiscal como un medio para la redistri-

La utilización de la política fiscal como un medio para la redistribución del ingreso entraña la transformación de la estructura de los ingresos tributarios y la focalización del gasto público hacia los grupos más vulnerables de la sociedad

bución del ingreso, esto entraña la transformación de la estructura de los ingresos tributarios y la focalización del gasto público hacia los grupos más vulnerables de la sociedad.

En la política comercial

Al igual que el resto de componentes, la política comercial cobra sentido solo en el marco de un plan de desarrollo nacional, en la medida en que se convierte en un instrumento que posibilite una inserción más favorable en la economía mundial. La definición de la política comercial requiere de la definición de las áreas estratégicas de especialización a impulsar y esto parte de la revisión de las capacidades endógenas, los patrones de la demanda internacional y va de la mano con la transformación del aparato productivo nacional.

En el marco del ajuste estructural, la desregulación y la apertura indiscriminada del comercio exterior aparecen sacralizadas como la vía para el logro de mayores niveles de competitividad, se definen los precios internacionales como las señales más eficientes del mercado, se sataniza cualquier forma de proteccionismo —aun cuando se tratare de sectores estratégicos que resultan prioritario fomentar—, aunque en los escenarios propios de las economías desarrolladas esta práctica se siga manteniendo como regla común.

Las tendencias hacia la integración de las economías en bloques comerciales y la suscripción de tratados de libre comercio —llámense Tratados de Libre Comercio (TLC), Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI)— nos instan a tener presentes en cualquier negociación, al menos cuatro principios fundamentales:

1. *La democratización del proceso:* todo acuerdo internacional debería ser sometido a la consideración de todos los sectores de la sociedad a través de mecanismos

como plebiscitos, referendums o consultas. Se deben promover las reformas legales necesarias para hacer obligatorias dichas las formas de consulta directa.

2. *La soberanía y proyectos nacionales de desarrollo:* no es admisible que la soberanía económica de los países pueda limitarse por los intereses corporativos, de allí que ningún acuerdo o tratado deba menoscabar la posibilidad de que los Estados mantengan sus proyectos de desarrollo nacional.
3. *Privilegiar la lógica social y ambiental:* el intercambio comercial entre nuestros países y el mundo debe ser parte de una estrategia de desarrollo que garantice una más equitativa distribución de la riqueza, la elevación de los niveles de vida de nuestros pueblos, que propugne por un esquema de producción en armonía con la naturaleza, y permita heredar un mundo sano a las próximas generaciones.
4. *Garantizar la sustentabilidad:* los acuerdos comerciales deben privilegiar la calidad del desarrollo, lo que implica establecer límites sociales y medioambientales al crecimiento. La sustentabilidad y el bienestar de la población deben sobreponerse a la visión cortoplacista del crecimiento económico.

En este contexto, se requiere revisar los Tratados de Libre Comercio de manera que las cláusulas sociales aparezcan incorporadas en los mismos no como anexos, sino más bien como ejes transversales. En el mismo sentido, dichos tratados deberían buscar la reducción de las asimetrías entre países y la identificación de los medios para la potenciación de las economías más atrasadas.

Avanzar en los esfuerzos de integración regional es uno de los mayores retos en este ámbito, fortalecer las capacidades competitivas de las economías y establecer las regulaciones y

controles necesarios para que las inversiones financieras especulativas no se traduzcan en elementos distorsionantes de la economía nacional.

Enfrentar estos desafíos implica asumir una nueva lógica, que trascienda del enfoque de la estabilidad económica, que ubique a los equilibrios macrofinancieros como lo que son: medios para la consecución del desarrollo; supone reconocer que no es posible dejar a la improvisación y al albedrío del mercado toda la dinámica de la economía —considerando sus efectos perversos sobre las condiciones sociales y ambientales—; que precisa planificar el desarrollo para delinear los procesos y orientar las sinergias; que se requiere de un Estado fuerte y eficiente, capaz de orientar los múltiples retos que impone el desarrollo; que se deben asumir medidas deliberadas para transformar la desarticulada estructura productiva, para tornar más competitivos los concentrados mercados nacionales, para que el crecimiento de la economía genere empleo, para frenar el deterioro del medio ambiente y para reducir los altos niveles de pobreza.

No podemos permitir que la peste del insomnio se arraigue en nuestro Macondo, que las bananeras asolen y destruyan este espacio, que los sueños, las ganas de pegarse a la vida —una existencia digna— se esfumen como el polvo de las calles que se llevó el último tren, y menos, que la ficción de los informes y las estadísticas oficiales superen la magia de nuestra realidad.

NOTAS

¹ Sen, Amartya (1995): *Nuevo examen de la desigualdad*, Alianza Editores, Madrid

² Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 1997, Dirección

General de Estadística y Censo, Ministerio de Economía, El Salvador.

³ *Ibíd.*

⁴ Acosta, Alberto (1999): *Algunos elementos para repensar el desarrollo. Una lectura de pequeños países*, ponencia presentada en el Encuentro Internacional de Economistas del 18 al 22 de enero de 1999, La Habana, Cuba.

⁵ Wolfensohn, James (1998): *La Otra Crisis*. Discurso ante la Junta de Gobernadores, Washington, octubre.

⁶ *Ibíd.*

⁷ Ver: a) Moreno, Raúl y Góchez, Roberto (1996): *Inflación y Capacidad Adquisitiva*, Actualidad Económica No. 2, Diciembre, Funde, San Salvador; b) Moreno, Raúl y Góchez, Roberto (1997): *Consideraciones sobre el ajuste salarial*. Notas en torno al mercado de trabajo, Actualidad Económica No. 7, Junio Julio, Funde, San Salvador.

⁸ Ver: FUSADES (1997): *El desafío salvadoreño: de la paz al desarrollo sostenible*, Comisión de Desarrollo Sostenible y Consejo Empresarial Salvadoreño para el Desarrollo Sostenible, Nueva San Salvador.

⁹ Ver: Moreno, Raúl (1998): *Propuesta de Incentivos Forestales y Agroforestales*. Certificado para Pago de Impuestos y Pago por Servicios Ambientales, Green Project/Abt Consulting, junio, San Salvador.

¹⁰ Este planteamiento se ha desarrollado en: Moreno, Raúl (1996): *¿Desaceleración de la actividad económica o crisis en el esquema de crecimiento?*, Alternativas para el Desarrollo, Funde, octubre, San Salvador.

¹¹ A este respecto Funde elaboró una propuesta de reformas, que aparece esbozada en el artículo: Moreno, Raúl (1998): *La reforma del sistema financiero y el fortalecimiento de las instituciones reguladoras y supervisoras*, Alternativas para el Desarrollo, Funde, San Salvador.

¹² La estabilidad financiera de la economía puede interpretarse desde una doble perspectiva: en sentido estricto, como la búsqueda de la estabilidad de los precios internos; y en sentido amplio, como la búsqueda de la estabilidad monetaria, lo cual amplía el alcance de los precios y la tasa de interés, hasta el valor externo de la moneda o tipo de cambio.

¹³ Los indicadores de alerta temprana se utilizan como instrumentos que permiten identificar potenciales problemas en los bancos. Entre las técnicas más conocidas se encuentran: el diagnóstico de irregularidad financiera, el método CAMEL y el modelo FDIC.