

## Banco Mundial y BID en El Salvador: estrategias actuales para proyectos que impulsan

*Stephanie Weinberg*<sup>1</sup>

El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) son actores claves para la determinación de las políticas económicas y sociales en El Salvador. Estos Bancos proporcionan préstamos a largo plazo al Gobierno, mientras consideren que el marco de la política económica del país es aceptable.

Para garantizar tal situación, coordinan muy de cerca con el Fondo Monetario Internacional (FMI), institución multilateral que orienta la política macroeconómica y ofrece préstamos a corto plazo al Gobierno para solventar problemas en la balanza de pagos. A cambio de tener acceso a dichos préstamos, el Gobierno entra en acuerdos con el FMI sobre metas macroeconómicas, las cuales deberán cumplirse para mantener la aprobación de su política económica, y en consecuencia recibir préstamos a largo plazo del Banco Mundial y del BID. Una buena parte de los fondos que prestan estos dos Bancos se dirigen a impulsar políticas y/o reformas institucionales que fortalecen el marco de esa política económica.

El BID es la mayor fuente de asistencia externa para El Salvador. Entre 1992 y 1997 proporcionó un 28.0% del total de la asistencia internacional (cooperación financiera y técnica) recibida en el país, comparado con el 7.4% por el Banco Mundial y el 24.1% por los Estados Unidos<sup>2</sup>. De 1990 a finales de 1997, el BID aprobó 28 préstamos a El Salvador por un total de US\$1,325 millones, mientras que el Banco Mundial aprobó 12 préstamos por un total de US\$451.5 millones.

A pesar de que la cantidad proporcionada por el Banco Mundial es menor, su impacto ha sido mayor, al enfocarse principalmente en las reformas políticas; mientras que el BID ha proporcionado grandes sumas para inversiones en infraestructura. Aún cuando cada Banco es independiente del otro, los dos tienen marcos muy similares, tanto de análisis como de estrategia, y coordinan—y algunas veces financian juntos—los programas.

En 1997, tanto el Banco Mundial como el BID revisaron sus estrategias de asistencia a El Salvador, ajustándolas para reflejar los acontecimientos en el país. Las estrategias actuales toman como base las de principios de los años 90. Después de explicar brevemente esa base, en este artículo se revisarán los componentes de las estrategias actuales, para terminar con algunas reflexiones y elementos de crítica hacia ellas.

### **Base de las Estrategias del Banco Mundial y BID en los años 90: Programa de Ajuste Estructural.**

Desde que los bancos multilaterales de desarrollo reanudaron sus programas de préstamos a El Salvador en la década de los noventa, sus estrategias en el país han tenido como meollo el programa de ajuste estructural (Ver recuadro. Pág.21).

Durante los años ochenta el Banco Mundial había suspendido los préstamos

al país (a excepción de un proyecto, aprobado en 1987, de asistencia por el terremoto) debido a "malos manejos económicos y a los efectos destructivos de la guerra,"<sup>3</sup> aunque el BID había mantenido una cartera de préstamos hasta que el gobierno del Presidente Napoleón Duarte suspendió los pagos de la deuda externa a finales de esa década.

Los dos Bancos reanudaron sus programas de préstamos a El Salvador después de que el Presidente Cristiani tomó posesión en junio de 1989 e inició un programa extenso de estabilización económica<sup>4</sup> y ajuste estructural, cuyo objetivo era la rectificación del desequilibrio macroeconómico y la reestructuración de la economía para promover un crecimiento dirigido fundamentalmente por el sector privado y por las exportaciones.

El Banco Mundial y el BID han desarrollado similares marcos de estrategia, enfocando su financiamiento en áreas un tanto diferentes, pero que siempre se complementaban. A grandes rasgos, el Banco Mundial ha proporcionado préstamos dirigidos a promover la reforma de políticas y del marco institucional a nivel macro.

Durante la primera mitad de la década, todo su financiamiento se enfocó hacia el programa de ajuste estructural: dos préstamos de ajuste (SAL, por sus siglas en inglés) y tres préstamos de inversión sectorial. Estos últimos se dirigieron a: los sectores sociales, el sector agrario, y el sector de energía. Tenían como objetivo iniciar la reforma política, mientras llevaba a cabo programas específicos para reorientar los esfuerzos de desarrollo en esos sectores del Estado.

Desde mediados de los años 90, el Banco Mundial ha dirigido su financiamiento a:

la nueva fase del programa de ajuste que se desarrolla por medio del Programa de Modernización del Sector Público; los programas de educación; la mejoría del entorno para el desarrollo del sector privado; y la instalación de un nuevo registro nacional de tierras para regularizar la tenencia y a la vez ayudar a liberalizar el mercado de tierras.

El BID, por su parte, ha dirigido su financiamiento, sobre todo, a la preparación de las condiciones que se consideran necesarias para atraer y facilitar nuevas inversiones del sector privado a largo plazo, en particular: reformas para liberalizar el sistema financiero, créditos para la empresa privada, e inversiones en infraestructura (sobre todo, los sectores de transporte vial y de energía) bajo el Plan de Reconstrucción Nacional. Además, el BID ha proporcionado el 80% del financiamiento internacional para el Fondo de Inversión Social (FIS),<sup>5</sup> el cual fue creado—inicialmente—para cumplir con una de las condiciones del primer préstamo de ajuste estructural del Banco Mundial.

Fondos para el fortalecimiento de la gestión ambiental también han sido proporcionados por el BID. Por lo general, la cartera de préstamos del BID en El Salvador ha sido mucho más extensa que la del Banco Mundial, y varios préstamos y donaciones del BID han servido para complementar aspectos del programa de ajuste estructural por medio del apoyo a la reforma política al nivel de instituciones específicas (incluyendo ayuda para la privatización), para las cuales proporcionaba inversiones más grandes y enfatizaba el fortalecimiento institucional. El BID ha cofinanciado, junto con el Banco Mundial, el Programa de Educación Básica y el Programa de Modernización del Sector Público.

### Programa de Ajuste Estructural (PAE)

Tal como las instituciones financieras internacionales han estado impulsando en muchas partes del mundo, los PAEs buscan la liberalización de la economía (desregulación y apertura) y la redefinición del papel del Estado (privatización y focalización). La desregulación implica despojar al Estado de cualquier función de intervención en el mercado. Esto se hace eliminando: controles de precios, subsidios, regulaciones sobre inversiones, y regulaciones en el sistema financiero. La apertura de la economía implica establecer un tipo de cambio "competitivo" (para atraer la inversión), reducir aranceles, e incentivar las exportaciones y la inversión extranjera. Finalmente, se reforma la estructura del Estado para reducir su tamaño y "hacerlo más eficiente" (o sea, lograr un impacto deseado con menos inversión de recursos). Esto se hace dirigiendo los servicios sociales hacia sectores específicos de la población (focalización en los grupos más vulnerables) y quitando de su responsabilidad aquellos servicios que podrían ser suministrados de forma más "eficiente" por el sector privado (privatización).

En El Salvador el Banco Mundial ha orientado y supervisado el PAE, pero el BID también ha estado impulsando el proceso de ajuste. Los Bancos impelen el ajuste con préstamos de desembolso

rápido, los cuales proveen fondos para solventar el déficit en la balanza de pagos. Los fondos cubren los costos en moneda extranjera de las importaciones, así liberando moneda nacional con lo cual se conceden ingresos inmediatos al Gobierno. Estos fondos se supone son necesarios porque los cambios estructurales que debe impulsar el Gobierno crearán presiones presupuestales. Como parte del PAE, el Gobierno debe implementar una serie de políticas que han sido negociadas con el Banco y cuyo cumplimiento es la condición para el desembolso de los préstamos.

El Banco Mundial desembolsó dos préstamos de ajuste estructural (SAL, por sus siglas en inglés) a El Salvador por un total de US\$125 millones entre 1991 y 1994. El BID, por su parte, aprobó un préstamo de US\$90 millones en 1992 como parte del programa de ajuste (denominado por el BID "préstamo sectorial"), específicamente dirigido a impulsar la reforma del sector financiero (privatizaciones). En septiembre de 1997, el BID aprobó otro préstamo sectorial de US\$70 millones para el Programa de Modernización del Sector Público con el objetivo de impulsar reformas al Estado, sobre todo la privatización. Este último préstamo todavía no ha sido ratificado por la Asamblea Legislativa.

### Estrategias Actuales del Banco Mundial y del BID

Las estrategias formuladas en 1997, tanto por el Banco Mundial como por el BID para sus programas en El Salvador, se deslindan bajo cuatro componentes centrales, esencialmente los mismos que fueron tra-

tados en las estrategias formuladas por cada Banco en 1993:

- 1) Modernización del Estado.
- 2) Promoción del desarrollo social.
- 3) Promoción del desarrollo del sector privado.
- 4) Fortalecimiento de la gestión del medio ambiente.

El Banco Mundial define su estrategia actual dentro del contexto de la agenda del Gobierno de ARENA para el desarrollo del país. Son requisitos para el avance de esta estrategia, asegurar la estabilidad macroeconómica y seguir hacia la plena implementación de las reformas que fueron iniciadas bajo el programa de ajuste estructural—que ahora se centra en el Programa para la Modernización del Sector Público.

Según el Banco Mundial, “la sostenibilidad de la paz” es su meta general, y para ello es necesario sostener el crecimiento económico a largo plazo, que a su vez requiere la plena integración a la economía global. El Banco identifica el incremento de la competitividad como la clave para acelerar la inserción del país a la economía global. En términos económicos, la competitividad significa la capacidad de ofrecer bienes y servicios de mejor calidad a menor precio de lo que hacen los competidores en productos similares, siempre dejando un margen de ganancia adecuada para mantener y aún ampliar la producción. Un punto central para la competitividad es el crecimiento en la productividad<sup>6</sup>—en términos simples, produciendo bienes y servicios con mayor valor dado el nivel de inversión de recursos.

Los recursos que pueden servir para incrementar la productividad incluyen: recursos humanos, recursos naturales y recursos físicos (de la inversión de capital). De manera que todos los componentes de la estrategia contribuyen, de alguna forma, al crecimiento de la productividad. Si la pobreza se interpreta como una baja productividad de recursos humanos (por ser mano de obra subutilizada), inversiones en la educación—parte de la estrategia del Banco—aumentan la formación del capital humano<sup>7</sup> y contribuyen a una mayor productividad. La pobreza se considera también como una posible fuente de inestabilidad social, la cual el Banco Mundial busca

evitar con un mayor nivel de financiamiento para programas del Estado dirigidos a los sectores sociales y para infraestructura. Se espera que una mejoría en los servicios básicos para los pobres sirva una doble función: aumentar directamente la productividad laboral, y ayudar en el sostenimiento de la paz—que por su lado contribuye a atraer la inversión privada (y por tanto, conduce al crecimiento económico).

La estrategia del Banco Mundial también incluye la inversión en el manejo de recursos naturales en el ámbito de los productores agrícolas, que contribuye a evitar el deterioro del medio ambiente y a mejorar la productividad de los recursos naturales. Para el sector privado, una mayor utilización de la tecnología contribuye a incrementar la productividad de los recursos físicos, por lo cual la estrategia del Banco para ese sector incluye el facilitar la absorción de nuevas y adecuadas tecnologías.

Según el Banco Mundial, la meta de su estrategia actual para El Salvador es, en esencia, sostener un crecimiento “de base amplia”, por medio de una expansión de las exportaciones y de la inversión privada. Esto se espera alcanzar aumentando la competitividad global de las empresas en el país. Por otra parte, el crecimiento “de base amplia” se lograría como resultado de la inversión en el capital humano—el cual aumenta la productividad de la fuerza laboral y, por lo tanto, debe resultar en un mayor regreso colocado a ese factor de producción. El punto central de la estrategia a largo plazo para reducir la pobreza, es lograr una distribución más equitativa del crecimiento, como consecuencia del aumento en el capital humano. El papel del Estado es facilitar estos dos procesos por medio de:

- 1) Crear un entorno más propicio para lograr una mayor inversión privada y la expansión de las exportaciones;

- 2) Invertir en el desarrollo del capital humano, mejorando la cobertura y la calidad de la prestación de servicios sociales (educación y salud).

La reestructuración del sector público está enfocada a aumentar la eficiencia y a reducir las responsabilidades del Estado, de manera que pueda dedicarse a las dos áreas mencionadas y, de esa manera, convertirse en un "Estado pequeño y fuerte."

Los dos aspectos de esta estrategia considerada como crucial por el Banco Mundial y donde se cree mejor equipado para proporcionar ayuda son: la generación de condiciones para el aumento de la competitividad, y la expansión de la calidad y cobertura de los servicios básicos para los pobres.

Utilizando un análisis similar, el enfoque de la estrategia de asistencia del BID varía y a la vez complementa, la del Banco Mundial. Hay ciertas áreas que el BID plantea incluir que el Banco Mundial no toma en cuenta en su programa de préstamos. Estas incluyen: desarrollo urbano; seguridad pública y reformas al sistema judicial; modernización de la rama legislativa del Estado, y desarrollo de la microempresa. En otras áreas, el BID plantea enfocar sus esfuerzos en aspectos donde considera tener mayor habilidad y en los cuales el Banco Mundial está menos involucrado. Estas incluyen: gestión ambiental e inversión en actividades de descontaminación y conservación, y la reforma del sector salud.

El BID manifiesta que su estrategia enfatiza la mejora de los servicios suministrados por el Estado y la reestructuración del sector público, aumentando de esa manera la capacidad del Gobierno para implementar sus programas. Va a centrarse en la reforma institucional y en la cooperación técnica, en lugar de continuar proporcionando grandes cantidades de recursos financieros

para la inversión en infraestructura como había hecho en el pasado.

El BID plantea seguir financiando reformas en los sectores sociales y prestar ayuda para algunas actividades centrales de sectores productivos, tales como el desarrollo del sector agrario y los servicios para la microempresa. Además, anticipa la necesidad de financiamiento para atender los problemas que surjan del acelerado crecimiento urbano, incluyendo proyectos en áreas de desarrollo social (tales como vivienda), y protección ambiental (como el manejo de desechos sólidos).

Una revisión de cada componente de las estrategias, indica las áreas donde cada Banco planea enfilar su financiamiento en los próximos años. El Banco Mundial define el período de su estrategia actual de 1997 al 2000, y el BID define el período suyo de 1997 al 1999. Sin embargo, proyectos que se inician o que ya se están implementando bajo las estrategias actuales aún continuarán activos en el próximo siglo, y si la práctica pasada sirve como indicador, las estrategias futuras de los Bancos probablemente estarán basadas en las actuales. A continuación se revisan las estrategias de ambos Bancos, de acuerdo a las cuatro categorías ya definidas con anterioridad.

### Modernización del Estado

El centro del esfuerzo en esta área es el Programa para la Modernización del Sector Público (PMSP), establecido dentro del contexto del programa de ajuste estructural. Los dos Bancos están co-financiando el PMSP, y en ese marco procuran: reestructurar la burocracia del Estado para hacerla más eficiente y reducir sus costos; despojar el Estado de aquellos activos y funciones involucrados en el suministro de servicios públicos que el sector privado pueda asumir de manera rentable; y ayudar a esta-

blecer los marcos institucionales, legales y regulatorios que fomentaría la inversión privada.

El análisis del BID identifica dos elementos claves para mantener una economía competitiva: "la privatización de los servicios públicos para situar al país estratégicamente en la economía global, y el desarrollo de proyectos de infraestructura para promover las exportaciones."<sup>8</sup> De esta forma se espera que la privatización facilite el crecimiento de la productividad.

Para tal efecto, el BID aprobó un préstamo de desembolso rápido (llamado "préstamo sectorial") de US\$70 millones para el PMSP en septiembre de 1997 para proporcionar fondos de carácter general al Ministerio de Hacienda, a cambio del estricto cumplimiento de una serie de condicionamientos.<sup>9</sup> El desembolso debe hacerse en dos tramos después de que el BID ha comprobado el cumplimiento de las condiciones, que incluyen una gestión macroeconómica aceptable y reformas en la administración pública y en los sectores de energía, telecomunicaciones y mantenimiento vial.

Para la administración pública, se requiere avances en: la reestructuración de los Ministerios de Hacienda y de Relaciones Exteriores; el fortalecimiento del Ministerio de Medio Ambiente; la implementación del Sistema de Administración Financiera Integrada (SAFI); y el diseño e implementación de una Ley de Servicio Civil.

Para la reforma sectorial, se requiere: terminar el proceso de privatización de las distribuidoras de electricidad y ANTEL, según las leyes correspondientes, y asegurar el pleno funcionamiento de la SIGET; avanzar en una reestructuración de CEL que incluye la participación del sector privado en las compañías que de allí resulten; reestructurar el Vice-Ministerio de Obras Pú-

blicas y preparar nuevos marcos legales y regulatorios para permitir la participación del sector privado en la rehabilitación y mantenimiento vial.

Por su parte, el Banco Mundial ya tiene un préstamo de asistencia técnica para el PMSP y está considerando otro, concentrando sus esfuerzos en la reforma de la administración pública y en atraer la participación del sector privado, particularmente con ayuda para la privatización del sistema de pensiones.

El BID también tiene un préstamo de asistencia técnica para el PMSP que se enfoca en la reforma de la administración fiscal, incluyendo el sistema tributario. Además, el BID incluye en su estrategia el financiamiento para la modernización de las ramas judicial y legislativo del Estado.

### **Desarrollo Social**

En el área de desarrollo social, los Bancos consideran que para aumentar la productividad del abasto de recursos humanos se requiere de inversión en la formación de capital humano y la reducción de la pobreza. Para alcanzar esto a largo plazo, la estrategia se centra en expandir y mejorar la provisión de servicios sociales básicos. Para poder avanzar en la reducción de la pobreza a corto y mediano plazo, la estrategia se enfoca en el desarrollo local.

Los Bancos plantean promover el desarrollo local por medio del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FIS-DL). Un préstamo de US\$34 millones aprobado por el BID en diciembre de 1997, busca financiar el proceso de transición del FIS-DL, de una institución que ha financiado pequeñas obras de infraestructura física y social, a otra que fomenta el uso efectivo y la focalización de la inversión pública en el ámbito local. Para este fin, se espera que el

financiamiento para el FIS-DL ayude a fortalecer la capacidad institucional de los gobiernos municipales, estimular la participación de las comunidades, y establecer alianzas entre los sectores público y privado para el desarrollo de actividades económicas que promueven mayores oportunidades de generar ingresos en el ámbito local.

El Banco Mundial tiene previsto otorgar su primer préstamo al FIS-DL, de US\$60 millones, al avanzar el proceso de transición. Como parte de la estrategia a mediano plazo para la reducción de la pobreza, el Banco Mundial también plantea enfilar fondos para la reactivación del sector rural (donde la incidencia de la pobreza es mayor), principalmente por la vía de alentar el empleo fuera de las parcelas de producción agrícola.

Plantea que las reformas estructurales en los sectores sociales (educación y salud), que se orientan a mejorar la cobertura y la calidad del suministro de servicios, contribuirán a largo plazo a reducir la pobreza. Ambos Bancos ponen un énfasis principal en la educación, así como en facilitar la adquisición de habilidades basadas en el conocimiento, a fin de mejorar la productividad de la fuerza laboral.<sup>10</sup>

Apoyar la educación y el acceso al conocimiento se considera también en la estrategia para lograr que el crecimiento económico sea más equitativo, puesto que aquellos que están en los niveles más bajos del espectro económico deben gozar de beneficios desproporcionalmente mayores con la educación, dado que ésta puede mejorar de forma significativa, su capacidad de obtener mayores ingresos (aunque presupone la existencia de oportunidades de empleo adecuadas).

Para el sector salud, se plantea iniciar el financiamiento para una reforma integral

del sector en 1998, con un préstamo inicial del BID de US\$20.5 millones, seguido por un préstamo del Banco Mundial para la segunda etapa del programa. Se espera que esta reforma sirva para mejorar la equidad, eficiencia y calidad de la atención en los servicios de salud pública, y permita la contratación de grupos privados de proveedores (incluyendo ONGs).

En el área de desarrollo urbano, el BID plantea atender problemas que dejan una carga pesada de costos sociales, económicos y ambientales en la sociedad. Se anticipa apoyar un programa de vivienda para personas de bajos recursos, y proyectos pilotos en el manejo de desechos. Faltan por concretarse planes para el financiamiento de otras áreas de desarrollo urbano.

### **Desarrollo del Sector Privado**

Para fomentar el desarrollo del sector privado, los Bancos enfocan sus esfuerzos en áreas complementarias para poder atraer nuevas inversiones privadas. El Banco Mundial asevera que el país no puede seguir dependiendo de la mano de obra barata para hacer globalmente competitivos los bienes y servicios producidos en El Salvador, y por lo tanto, hay que aumentar la productividad para lograr mayor competitividad. Esto se plantea lograr, por un lado, bajando los costos para realizar los negocios y reduciendo los impedimentos para crear un entorno más propicio al desarrollo del sector privado, y por otro lado, facilitando el alcance de la utilización tecnológica y el mejor acceso al conocimiento. Para tal efecto, el Banco Mundial tiene un préstamo de US\$16 millones en vías de implementación, y actualmente está desarrollando un estudio sobre la utilización de la informática para preparar otro proyecto que busque aumentar la productividad con una mejor utilización del conocimiento y la tecnología.

Por su parte, el BID plantea enfocar su financiamiento en el fortalecimiento de los controles sobre el sistema financiero; el acceso a créditos para las empresas privadas rentables; la expansión de los servicios para las microempresas, y el desarrollo del sector agrario. En cuanto a la reforma del sector financiero, se anticipa más ayuda para fortalecer los controles, así como también para nuevos mecanismos financieros que pueden aprovechar el mercado de ahorros domésticos que se espera estimular con la privatización del sistema de pensiones.

El BID considera a la agricultura como un sector importante en la economía, sobre todo como fuente de empleo, y afirma la necesidad de aumentar la producción en todo el sector—desde la agricultura a pequeña escala hasta la agroindustria. Se enfatiza el desarrollo de microempresas, particularmente por su capacidad de generar empleos, con el enfoque en la ayuda para establecer un mercado eficiente de servicios financieros orientados al sector de la microempresa. El BID continuará también proporcionando crédito para fomentar la inversión privada y una mayor competitividad del sector privado, para de esa manera lograr un mayor crecimiento en las exportaciones.

### Gestión Ambiental

En el área del medio ambiente, se considera que la mejora en el manejo de los recursos naturales contribuye al crecimiento de la productividad al reducir o revertir la degradación ambiental. El BID plantea dirigir su financiamiento a la reforma institucional y la inversión en áreas como: control de la erosión de cuencas; manejo de desechos sólidos; mejoramiento de la calidad del agua; reducción de la contaminación del aire; y conservación de las zonas costeras.

Se valoran importantes tanto el área rural

como la urbana, pero para el futuro se pretende poner mayor énfasis en los problemas ambientales de áreas urbanas, ya que éstas han sido identificadas como las de mayor potencialidad de riesgos para generar crisis.

En cuanto a la reforma institucional, el BID plantea continuar enfatizando el establecimiento de un marco legal e institucional eficaz para la protección ambiental, incluyendo el fortalecimiento institucional. El Banco Mundial plantea centrar su financiamiento en mejorar el manejo de los recursos naturales en el ámbito municipal y por parte de productores individuales.

### Enfoque de Género

Con relación al tema de género, los Bancos han incorporado en sus estrategias para el sector público y los sectores sociales, algunas recomendaciones provenientes de un estudio conjunto reciente. En conformidad con ese estudio sobre género, los Bancos están promoviendo la adopción de un “enfoque de género,” es decir, un enfoque que “sistemáticamente integre la variable de género dentro de las políticas institucionales, los sistemas operativos y los mecanismos de prestación de servicios, específicamente tomando en cuenta la diferenciación en los roles, las condiciones, los impedimentos, y las consecuentes necesidades y prioridades, de los segmentos masculinos y femeninos de la población.”<sup>11</sup>

El Banco Mundial plantea promover un enfoque de género por medio del desarrollo institucional y la modernización del sector público, estimulando a las instituciones del sector público a ser más “orientadas al cliente,” y específicamente, a tomar en cuenta las necesidades diferenciadas de género de la población. Esto se espera alcanzar, en parte, a través de esfuerzos específicos bajo el Programa de Moderni-

zación del Sector Público. Además, ambos Bancos han incluido un enfoque específico de género en sus programas educativos, y plantean hacer lo mismo en sus proyectos para el sector salud.

### **Obstáculos Potenciales Identificados por los Bancos**

Tanto el Banco Mundial como el BID identifican dos riesgos principales para la implementación de sus programas en El Salvador: la continuación de la pobreza, y la oposición de la sociedad al programa de reformas del Gobierno.

La extrema pobreza, especialmente en las áreas rurales, es considerada como un factor de riesgo debido a que potencialmente puede llevar a una situación de inestabilidad social. Esto a la vez, puede contribuir a generar oposición política al programa de reforma. De allí, la importancia para los Bancos de lograr concertar apoyo para las reformas y el programa del Gobierno. Los Bancos han identificado tres enfoques como necesarios para reducir los riesgos potenciales de una mayor oposición a la reforma:

- 1) Mostrar resultados rápidos, especialmente en el área de desarrollo social y alivio a la pobreza, para poder señalar éxitos y, así, generar apoyo para todo el programa.
- 2) Construir enlaces con la sociedad civil, que permitan facilitar su participación en el desarrollo y la implementación de programas, y apoyar mecanismos de concertación social dentro de la sociedad.
- 3) Desarrollar publicidad y campañas de relaciones públicas—que pasan por diseminar información—diseñadas para influenciar a la opinión pública en favor de los programas del Gobierno (y de los Bancos).

Ambos Bancos reconocen que sin el apoyo general de la sociedad, podría verse amenazado el éxito de sus estrategias y del programa económico y social del Gobierno.

### **Una Perspectiva Crítica**

El apoyo a las estrategias y programas de los Bancos en El Salvador se puede garantizar únicamente si éstos de verdad mejoran las condiciones de vida de la mayoría de la población a largo plazo.

En ese contexto, ofrecemos algunas reflexiones críticas a tomar en cuenta, aún sin entrar a valorar el impacto de las estrategias actuales de los Bancos sobre el terreno en este país centroamericano.

Una aseveración básica de los Bancos que ya no se cuestiona, es que una alta y sostenida tasa de crecimiento económico es fundamental para la reducción de la pobreza. La nueva evidencia empírica sugiere que la desigualdad inhibe el crecimiento, y por tanto, hace más lento cualquier avance en la reducción de la pobreza. Además, el impacto negativo de la desigualdad en el crecimiento, y por consiguiente, en la reducción de la pobreza, es aún más significativo cuando se estima en términos de la desigualdad de activos, que cuando se mide la desigualdad de ingresos.<sup>12</sup> De manera que, es pertinente preguntar si el marco general de la política económica y la estructura de incentivos económicos en El Salvador, apoyados por los Bancos, están favoreciendo una redistribución de ingresos y activos con el fin de lograr reducir la pobreza, siendo esto—según los Bancos—el objetivo central de sus estrategias.

El Banco Mundial ha estado apoyando políticas dirigidas a una meta que busca que El Salvador “se convierta en una economía más abierta y competitiva, con un sector

privado dinámico orientado a la exportación e integrado a los mercados internacionales, y un Estado pequeño y fuerte que facilite las actividades del sector privado.”<sup>13</sup>

Para las políticas del Banco Mundial, la prioridad es el aumento de las exportaciones, que implica una estructura de incentivos que ayude a canalizar la inversión a aquellos sectores de la economía capaces de competir con éxito en la economía global. No son prioridades los incentivos que favorecen la inversión en sectores de producción doméstica, o en aquellos sectores donde tanto los activos como los ingresos se distribuyen más equitativamente. Sin embargo, la desigualdad va a continuar su tendencia actual, si no se toman medidas proactivas para adoptar políticas correctivas. Las estrategias actuales de los Bancos no incluyen medidas suficientes para tal fin. Si la nueva evidencia sobre la relación entre desigualdad y crecimiento fuera lo determinante en la política general, mayores cambios fundamentales fueran justificados.

El Banco Mundial manifiesta que está promoviendo un crecimiento “de base amplia.” Sin embargo, se continúan utilizando los tradicionales indicadores macroeconómicos para medir el progreso económico del país. Usando un método diferente para evaluar el estado de desarrollo de un país, el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD) ha ofrecido un concepto y un objetivo más amplio que el simple crecimiento económico sostenido: el desarrollo humano sostenible.

El desarrollo humano sostenible coloca las necesidades y las aspiraciones de las personas en el centro del proceso de desarrollo, y reconoce que aquel crecimiento económico que no se traduce en el mejoramiento de los estándares de vida para todos, es insostenible desde toda perspectiva social, política, económica, o del medio ambiente.

Cuando el crecimiento económico fomenta el desarrollo social, la equidad, y la sostenibilidad ambiental, es entonces compatible con el desarrollo humano sostenible. Aún así, existe una diferencia en el uso de estos dos conceptos, en la medida que el progreso se mide de forma distinta con cada uno. Los Bancos tienden a evaluar el progreso general del desarrollo de un país midiendo su tasa de crecimiento económico; se establecen políticas para sostener el crecimiento, mientras que se busca fomentar a la par, otros aspectos del desarrollo humano.

Desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible, se evalúa el avance en el desarrollo usando varios indicadores, los cuales ayudan a medir las mejoras en la calidad de vida de la mayoría de la población. Desde esa perspectiva, el crecimiento económico agregado no debería ser la única medida de progreso que determina las políticas macroeconómicas; y la reducción de la pobreza—no sólo el crecimiento económico sostenido—debería ser la principal preocupación de las políticas económicas y de la estrategia de desarrollo.

Las estrategias seguidas por los Bancos para crear un ambiente propicio para fomentar la inversión del sector privado y el crecimiento dirigido por la exportación, pudieran no facilitar el crecimiento “en favor de los pobres”, es decir, el crecimiento en sectores económicos donde los pobres están concentrados, y cuyos rendimientos generan ingresos para los factores de producción que los pobres poseen (principalmente su fuerza laboral y quizá activos, tales como una pequeña parcela de tierra). Ciertas estrategias de los Bancos podrían conducir a lo contrario, si la inversión está dirigida a sectores de exportación en los cuales los activos de producción están concentrados en las manos de unos pocos y los pobres no están involucrados.

En términos de alcanzar mayor equidad, la inversión en el desarrollo de capital humano—tal como está siendo promovido por los Bancos con sus proyectos en el área de educación—contribuye a una distribución más equitativa de los beneficios del crecimiento. Sin embargo, la composición sectorial de la actividad económica puede tener un impacto opuesto. Una estrategia alternativa a la de los Bancos pondría como objetivo central la reducción de la pobreza, desde el enfoque del desarrollo humano sostenible, en lugar del crecimiento económico sostenido. Una estrategia alternativa fomentaría incentivos para invertir en los sectores económicos donde los pobres podrían beneficiarse más. De esta forma, como primera prioridad, se estaría fomentando un crecimiento económico con equidad y un crecimiento a favor de los pobres.

Una última consideración a tomar en cuenta cuando se evalúan las estrategias de los Bancos, es el hecho de que no siempre lo que funciona bien en la teoría macroeconómica se comporta de la misma manera en la práctica. Hay muchos factores externos, incluyendo las estructuras políticas y las de poder, que influyen en el impacto de las políticas en los distintos segmentos de la población.

Aun cuando los Bancos no siempre ignoran este hecho, por lo general tampoco evalúan la forma como estas políticas bajan a través de la economía política y dejan su huella en diferentes sectores de la sociedad. Por ejemplo, la privatización del sistema bancario en El Salvador careció de transparencia, involucró corrupción, y condujo a una mayor concentración de la riqueza. Si la reducción de las desigualdades fuera una política prioritaria, parecería lógico que la privatización se hubiera utilizado como una oportunidad para redistribuir los activos. En este caso, la teoría no parece ser consistente con la práctica. Si la implementación

del programa de privatización que promueven los Bancos contribuye a aumentar la desigualdad, podría servir no sólo para impedir la reducción de la pobreza, sino también para estorbar el crecimiento económico.

En conclusión, existen una serie de vacíos y contradicciones entre las estrategias de los Bancos y lo que dicen querer alcanzar, y el impacto económico y social de dichas estrategias en El Salvador. Además, existen propuestas y estrategias alternativas que se podrían promover para fomentar el desarrollo humano sostenible. Por eso, urge que la sociedad civil comprenda mejor las estrategias y los programas del Banco Mundial y del BID con el fin de poder debatir con ambos organismos, incidir en ellos para reducir esos vacíos y contradicciones, y crear un espacio creciente para el desarrollo de alternativas viables.

#### Notas

<sup>1</sup> La autora de este artículo es investigadora de la FUNDE. El artículo es resumen de una nueva publicación que saldrá en mayo de 1998 titulada: Manual de Estrategias y Proyectos del Banco Mundial y del BID en El Salvador. El documento completo incluirá detalles sobre los proyectos desarrollados por los dos Bancos en El Salvador en la década de los 90, tanto actuales y pasados, como algunos previstos para el futuro. La publicación forma parte de un proyecto de la FUNDE y el Centro para la Educación Democrática (basado en Washington, DC) en coordinación con la filial en El Salvador de la Red Internacional de la Sociedad Civil para la Revisión Participativa de los Programas de Ajuste Estructural (SAPRIN).

<sup>2</sup> PNUD, "Cooperación Técnica y Financiera para El Salvador, según información proporcionada por los Cooperantes (1992-1997)" San Salvador: julio 1997: Página 6.

<sup>3</sup> Documento del Banco Mundial "Report and Recommendations of the President of the IBRD to the Executive Directors on a Proposed Second Structural Adjustment Loan to El Salvador". Informe y Recomendaciones del Presidente del BIRF sobre la Propuesta de un Segundo Préstamo de Ajuste Estructural a El Salvador. Informe No. P-6108-ES. Washington, DC: 23 agosto 1993; página 15.

<sup>4</sup> La estabilización económica implica la restricción de créditos, devaluación, y liberalización de precios, con el objeto de reducir la inflación y el déficit en la balanza de pagos. Por lo general, un programa de estabilización se implementa bajo la supervisión del FMI, como base para impulsar un programa de ajuste estructural y condición para acceder a préstamos de los bancos multilaterales de desarrollo.

<sup>5</sup> El FIS estaba supuesto a disminuir, a corto plazo, los efectos negativos del ajuste estructural y a aliviar la pobreza a través del financiamiento de proyectos pequeños de infraestructura económica y social dirigidos a los grupos de población más vulnerables. Sin embargo, muchos observadores—y más recientemente el propio BID—han reconocido que, en seis años de existencia, el FIS no ha servido ni para aliviar la pobreza ni para promover el desarrollo sostenible.

<sup>6</sup> Dado el nivel ya muy bajo de los salarios reales y la sobrevaloración del colón, el Banco Mundial reconoce que ya no es factible reducir más los costos de la mano de obra como solución para lograr incrementar la competitividad de las exportaciones.

<sup>7</sup> Capital humano refiere a la capacidad de la fuerza laboral, la cual aumenta cuando hay trabajadores más calificados quienes gozan de mejor salud.

<sup>8</sup> BID, "El Salvador Country Paper - Draft" ("El Salvador: Documento de País - Borrador"). Washington, DC: junio 1997: Resumen Ejecutivo.

<sup>9</sup> A principios de marzo de 1998, este préstamo todavía no había sido presentado por el Gobierno a la Asamblea Legislativa para su aprobación, y por lo tanto, todavía no había entrado en vigor como acuerdo entre el Estado y el BID.

<sup>10</sup> El Banco Mundial y el BID están cofinanciando el programa de Educación Básica por un total de US\$71.3 millones. Además, el Banco Mundial aprobó un préstamo de US\$58 millones en agosto de 1997 para la educación secundaria y tiene previsto otro préstamo de US\$85 millones para completar el programa de educación básica. Por su parte, el BID está por aprobar un préstamo de US\$57.6 millones para la construcción de escuelas, y otro préstamo de US\$60 millones para programas de educación a distancia y para mejorar el uso de la tecnología en la educación.

<sup>11</sup> Documento del Banco Mundial. "El Salvador: Moving to a Gender Approach: Issues and Recommendations," (El Salvador: Moviéndose hacia un Enfoque de Género: Problemas y Recomendaciones"). Informe No. 14407-ES. Washington, DC: 12 junio 1996; página 3.

<sup>12</sup> Ver: Nancy Birdsall, On Growth and Poverty Reduction: Distribution Matters, un discurso presentado a la conferencia "Poverty Reduction: Good Economics and Good Politics" en el Harvard Institute for International Development (8 febrero 1997). Nancy Birdsall, Vice-Presidente Ejecutivo del BID, criticó a sus colegas en el Banco Mundial por no enfocarse "suficientemente en el tema fundamental de la distribución de activos y oportunidades." Ver también: Shahid Javed Burki y Guillermo E. Perry, *The Long March: A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade*. Washington, D.C.: El Banco Mundial, 1997; páginas 88-90.

<sup>13</sup> Banco Mundial: Estudio de País, "El Salvador: Meeting the Challenge of Globalization" ("El Salvador: Respondiendo al Reto de la Globalización"), (Washington, DC: El Banco Mundial, agosto 1996): página xiii.