

Cuadro 16
El Salvador: distribución del ingreso 1988-1991

DECILES	HOGARES			PORCENTAJE DE INGRESO RECIBIDO				
	1988	1989	1990	1991	1988	1989	1990	1991
Primero	49,074	49,726	52,726	53,663	1.81	1.51	1.21	0.98
Segundo	49,074	49,726	52,726	53,663	3.74	3.08	2.73	2.45
Tercero	49,074	49,726	52,726	53,663	5.50	4.22	4.04	3.62
Cuarto	49,074	49,726	52,726	53,663	6.42	5.33	5.25	4.80
Quinto	49,074	49,726	52,726	53,663	7.45	6.51	6.45	6.06
Sexto	49,074	49,726	52,726	53,663	9.04	7.92	7.79	7.35
Séptimo	49,074	49,726	52,726	53,663	10.74	9.87	9.76	9.08
Octavo	49,074	49,726	52,726	53,663	12.52	12.35	12.48	11.51
Noveno	49,074	49,726	52,726	53,663	15.50	16.79	17.01	15.81
Décimo	49,074	49,726	52,726	53,663	27.48	32.43	33.28	38.36

Fuente: GAES-MIPLAN. Evolución económica y social. Informe trimestral N° 3, enero-septiembre 1990; MIPLAN. Encuesta nacional de ingresos y gastos familiares 1990-1991.

Cuadro 17

El Salvador, relación salarios / valor agregado, 1991-1993

Años	1991-92	1992	1992-93
Agricultura, caza y pesca	83.3	70.0	67.0
Minería	56.6	34.6	24.2
Industria	38.8	32.1	31.1
Electricidad, gas y agua	19.7	16.3	11.7
Construcción	70.1	58.5	59.2
Comercio	23.5	19.3	17.7
Transporte y comunicaciones	49.6	43.2	39.7
Finanzas	38.6	30.1	28.8
Servicios	37.3	33.3	32.2
Total	39.6	35.8	32.7

Fuente: MIPLAN; "Encuesta de hogares de propósitos múltiples", varios años.

ticas señalan que en un año se eliminó el incremento en el número total de pobres habido en los cuatro años anteriores.

En términos relativos las encuestas reportan una disminución en el porcentaje de la población que se encuentra en situación de pobreza: en 1988/1989 55.5% de los hogares se encontraban en condiciones de pobreza (23.6 en extrema pobreza y 31.9% en pobreza relativa), mientras que en 1991/1992 fue del 53.8% (23.3% en extrema pobreza y 30.5% en pobreza relativa)

Aun con la disminución de la pobreza que registran las encuestas el problema de la pobreza sigue siendo muy grave dado que sigue afectando a más de la mitad de la población urbana.

En el área rural las condiciones de pobreza siempre han sido peor. Según los datos reportados por las encuestas de MIPLAN en 1992/1993, el 33.6% de los hogares rurales se encuentra en

Cuadro 18
El Salvador: pobreza urbana 1988/1989 - 1992/1993

	1988-89	1990-91	1991-92	1992-93
Hogares en pobreza relativa	158,600	177,479	171,237	169,261
Hogares en extrema pobreza	116,047	124,854	130,572	119,025
Total hogares en pobreza	274,647	302,333	301,809	288,286
Personas en pobreza relativa	707,356	782,682	751,730	734,593
Personas en extrema pobreza	517,570	550,606	573,211	516,568
Total de personas en pobreza	1,224,926	1,333,289	1,325,942	1,251,161

Fuente: Elaborado en base a datos de MIPLAN, "Encuesta de hogares de propósitos múltiples".

extrema pobreza y otro 32.5% en pobreza relativa, sumando un 66.1% de los hogares rurales en condiciones de pobreza, es decir, que las dos terceras partes de los hogares rurales se encuentran en situación de pobreza.

Finalmente, es importante señalar que a pesar de las altas tasas de crecimiento económico experimentado en los últimos años, la pobreza, y en especial la extrema pobreza, no ha sufrido sensibles modificaciones. Las supuestas disminuciones estadísticas de la pobreza, aún en el caso de ser matemática y metodológicamente correctas, son a todas luces contrastantes con los altos niveles de crecimiento económico y expansión del consumo que en años anteriores ha registrado la economía nacional.

3. GRAVES Y CRECIENTES DESEQUILIBRIOS EN EL ECOSISTEMA: INSEGURIDAD AMBIENTAL³⁶

Uno de los indicadores más importantes del grado de desarrollo alcanzado por un país lo encontramos en el estado de su ecosistema. De ahí que la grave situación de deterioro ambiental que presenta El Salvador es uno de los signos más contundentes del grado que ha alcanzado su mal desarrollo. En efecto, el ecosistema salvadoreño está considerado uno de los más degradados del planeta, y el más deteriorado, junto con el de Haití, del continente americano.

Los datos del Cuadro 19 hablan por sí solos y nos confirma lo antes dicho. Traigamos a cuenta algunas otras informaciones adicionales:

³⁶ Este apartado cuenta con los aportes de Anne Germain, investigadora especializada en temas ambientales dentro de la FUNDE.

Cuadro 19
El Salvador: los desequilibrios del ecosistema

Superficie cultivable (% de la superficie total) 1987-1990	27.3
Superficie forestal (% de la superficie total) 1987-1990	5.0
Bosques originales existentes (%)	3.0
Cubierta original existente (%)	10.0
Suelo erosionado y con problemas de productividad (% del total)	77.0
Especies de pájaros en extinción (de 450 especies originales)	78.0
Especies de reptiles y mamíferos extintos (de 80 especies de reptiles y mamíferos)	21.0
Ríos contaminados en grado moderado a severo %	90.0
Producción de leña (% change) 1979-1990	15.0
Tasa anual de deforestación (%) 1981-1985	3.2
Superficie regada (% de la superficie cultivable) 1987-1990	16.0
Consumo de plaguicidas (toneladas métricas por 1,000 habitantes) 1982-84	0.52

Fuente: PNUD, *Índice de desarrollo humano 1994*; BCIE, *Subprograma Regional de Preservación del Medio Ambiente*

3.1. La deforestación, un "cáncer ecológico"³⁷ que avanza

Para fines de los años setenta El Salvador ya había perdido casi el 80% de su vegetación natural; al mismo tiempo varias fuentes calculan que actualmente al país sólo le queda entre el 1% y el 6% de sus bosques originales o primitivos. De tal forma que después de Haití, somos el segundo país más deforestado en toda América Latina. Un título poco agradable considerando el privilegio de ubicarnos en el cinturón climático tropical".³⁸ Según otra estimación, la deforestación, la cual se hace sentir en todas las regiones del país (siendo la zona oriental la más afectada), se viene incrementado en un promedio de 4 mil 500 has. al año.³⁹

Entre las causas más relevantes de la deforestación se destacan:

- La ampliación de tierras para uso agrícola.
- La extracción de leña con fines domésticos, productivos y comerciales.
- El crecimiento urbano desordenado (en particular el de San Salvador).

Estas causas son en gran medida producto del sistema socioeconómico actual, el cual promueve un estilo de desarrollo basado en la explotación irracional y descontrolada de los recursos naturales.

Por otro lado, la deforestación genera varios efectos en serie, entre los cuales podemos traer a cuenta:

³⁷ *Prensa Gráfica*, 13 de junio, p.4.

³⁸ *La Prensa Gráfica*, 13 de junio de 1994.

³⁹ *Ibid.*

- La pérdida de biodiversidad (resultado de la extinción de varias especies de flora y fauna) tiene un impacto negativo sobre la calidad de vida de los salvadoreños, pues la reducción/desaparición de especies comestibles trae como consecuencia el empobrecimiento de la dieta alimentaria de las personas; otro efecto de la pérdida de biodiversidad es el empobrecimiento del patrimonio genético.
- Una menor filtración de las aguas lluvias y, como consecuencia, una disminución de las disponibilidades de agua. Esto a su vez afecta el desarrollo económico y las condiciones de vida de las personas.
- La erosión del suelo. La cual tiene como una de sus consecuencias el incremento de los costos de producción en la agricultura, dada la necesidad de hacer mayor uso de insumos químicos para contrarrestar la pérdida de rendimientos de los suelos; a su vez el uso desmedido de químicos incide negativamente sobre las condiciones de vida de las personas en términos de salud (mediante el envenenamiento de los suelos) y de ingresos (una parte no despreciable de estos es asignada a la compra de químicos en detrimento de otros rubros como la educación y la alimentación). Otro efecto importante de la erosión es el azolvamiento de los embalses hidroeléctricos (sobre todo el Cerrón Grande), un proceso que disminuye la capacidad de generación eléctrica y la vida útil de las represas (por ejemplo, hoy en día el Cerrón Grande produce un promedio de 135 millones de kw/h, 36 millones menos que los generados en 1977, cuando empezó a operar.⁴⁰

3.2. Deterioro de las capacidades productivas del suelo

El Salvador es un país con una pequeña extensión territorial, que se está dando el lujo de desgastar o volver improductivas grandes extensiones de suelo.

⁴⁰ *La Prensa Gráfica*, 14 de julio de 1994, p.4.

Se estima que al presente cerca del 70% de los suelos presenta serios problemas de erosión. Tómese en cuenta que más del 80% de las actividades agrícolas del país se llevan a cabo en tierras de ladera (con alta pendiente); si consideramos que en la mayoría de esas actividades agropecuarias predominan prácticas inadecuadas de cultivo (sobre todo en granos básicos) o pastoreo, podremos tener una idea de la gran presión a la que están sometidos los suelos en El Salvador.

Lo anterior nos explica, en buena medida, el carácter acelerado que presenta el proceso de erosión en nuestro país: así por ejemplo, si en 1963 se calculaba que se perdían 5 milímetros anuales de espesor de suelos (lo que implicaba de 30 a 50 años de recuperación), para 1982 la pérdida se incrementó en 290%; es decir significaba una pérdida de 19.51 milímetros y por tanto una recuperación del suelo que tardaría ni más ni menos que 2,469 años.⁴¹

3.3. Creciente escasez del agua

El agua se convierte cada vez más en un recurso de escasez creciente desde el punto de vista de su disponibilidad cuantitativa y cualitativa.

- Las disponibilidades de agua se reducen año tras año. A manera de ejemplo, los mantos acuíferos dentro y fuera de San Salvador ya no pueden suplir la demanda siempre creciente de sus habitantes e industrias, pues su capacidad de almacenamiento va disminuyéndose; lo que ha obligado a recurrir a la práctica de traer el agua de fuentes lejanas (ejemplo de esto es la construcción del Proyecto Río Lempa 1a. etapa/1993 situado a 50 kms. de la ciudad capital).
- La Cuenca del río Lempa, que asegura más del 60% del potencial hídrico de El Salvador, "ya no aporta la misma cantidad de líquido en la época seca".⁴²

⁴¹ Ver LINDARTE Y BENITO, "Documentos de trabajo del IICA", 1993.

⁴² Ibid.

- Algunos estudios (AID 1985) han venido señalando a la escasa disponibilidad del recurso agua como uno de los más grandes y graves obstáculos que presenta, y sobre todo presentará, el desarrollo económico nacional. Por el momento, el racionamiento del agua potable se ha convertido en la norma de las ciudades, y al menos cerca del 80% de los barrios o colonias de la capital padecen diversos grados de racionamiento. Los problemas de abastecimiento o escasez de agua en El Salvador son tan graves y dramáticos que fuentes de Naciones Unidas ya han alertado que, de seguir las cosas como están, el país se podrá quedar sin agua para el año 2020.⁴³
- Adicionalmente a lo anterior, el agua está altamente contaminada. Se estima que el 90% del agua superficial se encuentra altamente contaminada, lo que convierte a El Salvador en uno de los países con mayor contaminación hídrica en el mundo. El río Lempa, que provee agua de consumo humano para el AMSS, es uno de los más contaminados. Las aguas del embalse del Cerrón Grande en donde desembocan los 3 ríos más contaminados del país (Acelhuate, Sucio y Suquiapa) son también afectadas. Por otro lado, las fuentes de contaminación no dejan a salvo los mantos acuíferos pues sus aguas están "entre moderada y altamente contaminadas".⁴⁴

Hay que hacer constar que los problemas de agotamiento y de contaminación de los recursos hídricos son también producto del "mal desarrollo", el cual se manifiesta en los siguientes aspectos:

- La expansión descontrolada de la urbanización (sobre todo en el AMSS)⁴⁵ con la consiguiente deforestación en zonas especia-

⁴³ Fuentes periodísticas, *La Prensa Gráfica*, San Salvador, noviembre 1995.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Según una estimación de la Cámara Salvadoreña de la Construcción se construyen un promedio de 14 mil vivienda anualmente en el AMSS y sus alrededores. *Prensa Gráfica*, 13 de junio de 1994, p.5.

les de recarga de mantos acuíferos, que provoca la eliminación progresiva de éstos (por ejemplo en la Cordillera del Bálsamo y Santa Tecla).

- Los patrones de consumo irracional (a nivel doméstico, industrial y público).
- El verter en los cuerpos de agua superficiales diversos tipos de desperdicios tanto orgánicos como inorgánicos, siendo las fuentes principales de contaminación las descargas de aguas residuales domésticas (aguas negras) y aguas industriales (en El Salvador, la mayoría de estas aguas no reciben tratamiento). Asimismo, la calidad del agua de origen subterráneo tiende también a disminuir con el crecimiento acelerado y descontrolado de las zonas urbanas, al multiplicarse las fuentes de contaminación (como por ejemplo los rellenos sanitarios colocados en las proximidades de mantos acuíferos, sobre todo en terrenos permeables –caso del vertedero de Apopa y de Nejapa, El Playón).

Entre los efectos más relevantes de la contaminación y escasez del agua se pueden mencionar:

- La pérdida de biodiversidad, pues varias especies de peces y moluscos han desaparecido o están por extinguirse. Esto trae como consecuencia, a nivel económico, pérdidas importantes de ingresos para las comunidades viviendo de la pesca.
- Un impacto negativo sobre la salud de las personas: por un lado, los efectos contaminantes, vía las cadenas alimentarias, terminan tarde o temprano en el plato de los consumidores; por otro lado, la penuria de agua hace que las personas vivan en precarias condiciones de higiene, lo que eleva el riesgo de contraer enfermedades.
- Los problemas de salud más la energía dilapidada y el gasto de tiempo dedicados a la tarea de traer agua, así como el gas-

to de ingresos (para la compra del recurso) frenan la capacidad de los sectores populares (urbanos y rurales) para recuperarse y potenciarse como fuerza laboral y productiva.

- Por la creciente falta de disponibilidad del agua, se puede pensar que en un futuro próximo los costos de producción del líquido se incrementen notoriamente. Esto puede traer efectos nocivos sobre las actividades agrícolas e industriales: por un lado, una disminución del agua de riego incidirá negativamente sobre los rendimientos de las cosechas y limitará las posibilidades de diversificación agropecuaria; por otro lado, la industria que consume grandes cantidades de agua, verá sus costos de producción incrementarse como resultado del aumento del costo del servicio y de la necesidad de mayores inversiones para abastecerse del recurso. También se puede augurar una competencia entre los usos agrícolas e industriales del agua (caso de la ciudad de Sonsonate), como una fuerte disputa entre los constructores por el acceso a las fuentes de agua.

3.4. Extinción de la flora y la fauna

Para fines de los años 70, los "estados de biodiversidad", animal o vegetal, habían sido seriamente afectados: más de 13 especies de vertebrados habían desaparecido, 66 se encontraban en peligro de extinción y 49 mostraban diversas amenazas de extinguirse, mientras que 65 especies de árboles y 61 de flores habían desaparecido de nuestra flora.⁴⁶

⁴⁶ Ver RUBIO ROBERTO, GERMAIN ANNE Y GOCHÉZ ROBERTO, "El Salvador, el deterioro ecológico en cifras", en proceso de publicación, San Salvador, noviembre 1994.

4. VULNERABILIDAD EXTERNA Y ESTRECHOS MARGENES PARA LA IMPLEMENTACION DE UN PROYECTO NACIONAL

La vulnerabilidad externa tiene en su dimensión política el mayor impacto sobre la economía. Un indicador importante es el origen de las políticas sectoriales. Comprobamos que:

- La política agrícola se elabora, en buena medida, a partir de las directrices del Banco Mundial.
- La política de reconversión industrial fue ideada por CEPAL/ONUFI.
- La política de fomento de inversión orientada a las exportaciones se aplica, sobre todo, desde la AID; y
- La política [de compensación] social se define fundamentalmente en el BM, la AID y el BID.
- Los procesos de modernización de la infraestructura están enmarcados en los lineamientos del BM y del BID.

Un indicador cuantitativo utilizado tradicionalmente para medir la dependencia o vulnerabilidad externa es la relación del comercio internacional con el PIB ($X+M$ entre PIB). Sin embargo, por la importancia de las transferencias y/o flujos externos en la economía nacional, un indicador más realista del impacto externo en la economía nacional sería la entrada y salida de divisas sobre el PIB: créditos+débitos de balanza de pagos \div PIB. En el Cuadro 20 podrá verse como el nivel de vulnerabilidad se ha incrementado, pasando del 0.57 en 1989 al 0.76 en 1994.

Otro indicador relevante es la dependencia del exterior de las inversiones; es decir, qué proporción del capital de inversión es producido fuera del país. Lo podemos calcular inicialmente relacionando las importaciones de capital con la inversión en capital: $M^k \div FBCF$. Acá también, según los datos del Cuadro 21, podemos constatar una elevación del grado de vulnerabilidad. de 0.36 en 1989 se aumenta a 0.45 en 1994.

Cuadro 20
Producto Interno Bruto y balanza de pagos
(millones de colones corrientes)

Años	PIB	Créditos BP	Débitos BP	CBP+DBP/PIB*
1989	32,230	9,108.0	9,358.9	0.57
1990	41,057	15,239.5	13,265.0	0.69
1991	47,792	16,643.2	16,483.2	0.69
1992	54,853	19,915.6	19,368.2	0.72
1993	66,238	22,828.0	21,643.8	0.67
1994	76,107	29,119.1	28,524.1	0.76

*Grado de apertura de la economía

Fuente: BCR, Revista trimestral

Cuadro 21
Importaciones de capital e inversión
(millones de colones corrientes)

Años	Importaciones de capital	FBCF	$M^k + FBCF$
1989	1,566.6	4,293.4	0.36
1990	1,782.4	4,833.5	0.37
1991	2,592.5	6,434.7	0.40
1992	3,607.8	8,593.7	0.42
1993	4,914.3	10,726.1	0.46
1994	5,837.1	13,149.1*	0.45

* Datos según nuevo sistema de cuentas nacionales

Fuente: BCR, Revista trimestral

Esta elevada dependencia de las importaciones de capital (en torno al 40%) es aun mayor si descontamos la participación del sector de la construcción, tanto en las importaciones como en la inversión (ver Cuadro 22).

Cuadro 22
Importaciones de capital e inversión
(descontado del sector de la construcción)

Años	Importaciones de capital	FBCF	MK+FBCF
1989	1,471.1	2,333.0	0.63
1990	1,719.0	2,662.0	0.65
1991	2,500.0	3,791.2	0.66
1992	3,479.3	5,449.8	0.64
1993	4,656.3	6,791.6	0.69
1994	5,520.3	6,870,1*	0.80

* Datos según nuevo sistema de cuentas nacionales

Fuente: BCR, *Revista trimestral*.

Como se habrá notado, dos tercios de la inversión se traduce en importaciones de bienes de capital. La vulnerabilidad externa es por tanto extremadamente elevada, como se traduce de los dos indicadores utilizados.

5. PRECARIAS CONDICIONES DE SALUD Y EDUCACION

El Salvador adolece de muchas deficiencias en materia de la salud humana, las cuales se evidencian a través de diversos indicadores de morbimortalidad y de acceso a los servicios de salud.

En lo que respecta a las causas de mortalidad infantil, el 53.2 % de las muertes de niños menores de 4 años obedece a enfermedades fácilmente prevenibles.

Cuadro 23 Indicadores de salud

Mortalidad de menores de 5 años (miles) 1992	11
Mortalidad infantil (por 1000 nacidos vivos) 1992	46
Niños desnutridos menores de 5 años (miles 1992)	153
Tasa de mortalidad de menores de 5 años (por 1000 nacidos vivos) 1993	60
Niños menores de 5 años con peso inferior al normal (%)	19
Población urbana con acceso a servicios de salud (%) 1985-1993	80
Población rural con acceso a servicios de salud (%) 1985-1993	40
Habitantes por médico (1988-1991)	1,563
Habitantes por enfermero (a) 1990	1,040

Fuente: PNUD, "Informe sobre el desarrollo humano 1994 y 1995"

Otra problemática seria para el país es la precaria situación educativa, la cual limita el desarrollo personal, así como el desarrollo del país en su conjunto. Nuestra escolaridad promedio es de 4.5 grados; de la población de 10 años y más, a nivel nacional, el 22.55% (892,538) es analfabeta, siendo este porcentaje del 12.87% para el área urbana y el 35.54 para el área rural. Según el Informe Sobre el Desarrollo Humano del PNUD, la relación alumnos-profesores es de las más altas para los países subdesarrollados, clasificados como países con alto y mediano desarrollo humano. En primaria la relación es de 40 alumnos por profesor y para secundaria 28. Para primaria solamente República Dominicana y Gabón tienen una relación mayor con 41 y 44 respectivamente, y en secundaria sólo Filipinas tiene una relación mayor, con 33 alumnos por profesor.⁴⁷

⁴⁷ Ver Ministerio de Coordinación del Desarrollo Económico y Social, "Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 1994"; PNUD, "Informe sobre Desarrollo Humano 1995".

Por otro lado, según el Cuadro 25, solamente un 16.4% de la población de 6 años y más sobrepasan los 9 grados de estudio.

Cuadro 24
Principales causas de mortalidad en
niños menores de 0-4 años

Diarrea	20.0
Infecciones respiratorias agudas	18.6
Bajo peso al nacer/prematurez	14.6

Fuente: FESAL 93

Cuadro 25
Población de 6 años y más por años de estudio

Años de estudios aprobado	Nº de personas	%
Total	4,504,797	100.00
Ninguno	1,137,624	25.25
1 a 3 años	1,177,954	26.15
4 a 6 años	941,390	20.90
7 a 9 años	554,278	12.30
10 a 12 años	447,191	9.93
13 y más años	244,168	5.42
Otros	2,192	0.05

Fuente: Encuesta de hogares de propósitos múltiples 1994.

6. CARENCIA E INACCESIBILIDAD EN LA VIVIENDA Y LOS SERVICIOS BÁSICOS

En el país existen grandes déficits en lo que se refiere a vivienda y la dotación de los servicios básicos. Según la Cámara Salvadoreña de la Construcción (CASALCO), el déficit habitacional alcanza las 600,000 viviendas, déficit que se incrementa cada año pues la demanda incrementa en unas 30,000 unidades; mientras tanto la industria de la construcción sólo ha tenido capacidad de construir entre 13,000 y 17,000 unidades.⁴⁸ A esto se suma el elevado costo de la vivienda, que la hace cada vez más inaccesible para los sectores de bajos ingresos.

En cuanto a los indicadores cualitativos de la vivienda, existe un progresivo deterioro:

- Las viviendas cada vez son más pequeñas, provocando un aumento del hacinamiento en las familias.
- Según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, en 1994, las viviendas sin acceso a la energía eléctrica alcanza el 35.41% a nivel nacional, llegando hasta un 63.60% en los sectores de más bajos ingresos. En el área rural el 53.03% no cuenta con este servicio.
- El abastecimiento de agua potable presenta una situación más grave: a nivel nacional, solamente 58.0% de las viviendas cuenta con servicio de agua potable, ya sea mediante cañería dentro de la vivienda o chorro público; en el área rural este porcentaje es sólo del 26.72%.
- Además sólo un 58% de la población cuenta con acceso a un servicio adecuado de saneamiento.⁴⁹

⁴⁸ Ver BERTRAND SOLANO, ISMAEL, "Economía y Negocios", *El Diario de Hoy*, 26 de octubre de 1995.

⁴⁹ Ver PNUD, Op. cit.

No cabe duda que todos esos problemas y tendencias deben ir siendo superadas. Las próximas páginas del tercer y último capítulo están destinadas a enfrentar esta problemática, y pretenden avanzar una propuesta de políticas socio-económicas que sienten las bases para la construcción de un nuevo proyecto económico nacional. ■



Capítulo tercero

Propuestas de política socio económica
tendientes al crecimiento con
acumulación productiva y desarrollo

A nuestro entender, y por lo visto en el capítulo anterior, no cabe duda que el país necesita con urgencia un nuevo proyecto económico. Este debe ir eliminando las tendencias deformantes y frágiles de nuestra estructura socio-económica, tal como las hemos analizado anteriormente. Asimismo, este proyecto alternativo debe plantearse el dar solidez y perspectiva al crecimiento económico, el asegurar una estabilidad macroeconómica de largo plazo y afincada en la superación de los desequilibrios estructurales, y generar verdaderos procesos de desarrollo. En el presente capítulo se proponen un conjunto de políticas tendientes al logro de estos objetivos.

Debe quedar claro que nuestro propósito no es formular un proyecto socio-económico acabado, y mucho menos definir todos sus componentes con sus respectivas medidas concretas y metas cuantificadas. En esta primera oportunidad se pretende avanzar un conjunto de políticas (y en algunos casos presentar medidas) que sirvan de base para la construcción de un nuevo proyecto socio-económico de nación.

En tal sentido, en la primera parte del capítulo se expone, en un primer apartado, el conjunto de políticas que pueden contribuir a generar un crecimiento robusto y sostenido, basado en un proceso de acumulación con perspectiva de medio/largo plazo. Para ello se proponen una serie de políticas que tienden a fortalecer el proceso de acumulación, y que abarcan tanto determinadas políticas globales que favorecen la inversión y la

potenciación de las unidades productivas en general (inversión pública rural, regulación y fomento de la inversión, fomento del ahorro interno, fortalecimiento de la libre competencia, políticas hacia la pequeña y mediana empresa, política de ciencia y tecnología, promoción de exportaciones y racionalización de importaciones), como determinadas políticas sectoriales (financiera crediticia, industrial, agropecuaria y agroindustrial).

Asimismo, en un segundo apartado, se suman una serie de políticas que, unidas a las anteriores, constituyen el "núcleo multidimensional" sobre el que se debe construir o generar un verdadero proceso de desarrollo en nuestro país. Estas políticas hacen referencia a la distribución de activos o de la riqueza, al cuadro institucional, a la problemática medio ambiental, así como al desarrollo social.

En la segunda parte del capítulo se presentan aquellas políticas ubicadas en el campo de los grandes agregados macroeconómicos, y que van encaminadas a garantizar una estabilidad del entorno macroeconómico, tanto a corto como a medio/largo plazo. Se trata de políticas orientadas a la gestión de los grandes desequilibrios macroeconómicos-monetarios: en los precios externos (política comercial y cambiaria), en las cuentas públicas (política fiscal y de gasto público), en los precios internos (control de la inflación), en la dinámica financiera-crediticia (política financiera) y en el precio de los factores de producción (política salarial y de rentas).

Finalmente, es importante tomar en cuenta lo siguiente:

- La división que hemos establecido entre las políticas de crecimiento y acumulación (o políticas sectoriales y de inversión) y las de estabilidad macroeconómica es una cuestión de presentación. Somos conscientes que la realidad es una sola, y por tanto entendemos que hay una articulación o integración entre unas y otras, y que se requiere combinar las políticas macroeconómicas de manejo coyuntural con políticas de cambio estructural.

- No damos prioridad a lo macro-monetario sobre lo sectorial; las estructuras reales de la economía no pueden estar en función del mundo monetario. Entendemos que las políticas macroeconómicas monetarias más bien deben estar en función de la transformación productiva, para lo cual son imprescindibles los planteamientos sectoriales.
- Siendo la presente propuesta un primer avance, sólo hemos penetrado con amplitud en las dimensiones “más económicas” del desarrollo. En consecuencia, el resto de políticas, en especial las que se refieren a lo que podríamos denominar de desarrollo social, poseen un menor nivel de tratamiento.

I.

POLITICAS QUE PERMITEN ACUMULACION Y DESARROLLO

1. POLITICAS QUE FORTALECEN EL PROCESO DE ACUMULACION Y DESARROLLO

Un primer objetivo del cambio económico estructural (objetivo que se sitúa en el horizonte inmediato de actuación), es revertir el carácter rentista de la actividad económica,¹ fortaleciendo un proceso de acumulación sostenible a largo plazo. Entendemos que en las actuales circunstancias este proceso de acumulación será esencialmente capitalista. Pero aun así, creemos que existe un margen de maniobra sustancial para ir avanzando nuevas formas de acumulación, condicionado este margen por la correlación de fuerzas políticas interna y externa, más que por imperativos de tipo técnico. Nuestras propuestas se encaminan en la perspectiva de una modificación importante de esa correlación de fuerzas, en favor de formas de acumulación más solidarias y respetuosas de la naturaleza y de los seres humanos.

¹ La orientación rentista de la acumulación actual deriva de la obtención de utilidades fundamentalmente del manejo del capital dinerario (intereses) y de actividades de distribución: una economía tiene carácter rentista cuando las ganancias no se obtienen principalmente a partir de la producción material de bienes y servicios.

De cara al fortalecimiento del proceso de acumulación, se proponen cuatro grandes ejes de política:

- El conjunto de políticas tendientes al fortalecimiento de la inversión, el incremento del ahorro interno y el fomento de la libre competencia.
- Las políticas regulatorias de la inversión.
- Las políticas propiamente sectoriales, referentes a la producción de bienes transables (sector agropecuario e industrial).
- Las políticas de desarrollo tecnológico.

1.1. Políticas de fomento a la inversión, al ahorro interno y a la libre competencia

Política financiera-crediticia

- Perfilar al recién creado Banco Multisectorial de Inversiones (BMI) como un verdadero banco promotor de la inversión productiva. Los fondos disponibles de este banco deben orientarse, bajo líneas de crédito, fundamentalmente a fortalecer el proceso de acumulación; es decir, deben priorizar la inversión más que el consumo, la inversión en producción más que la inversión en servicios de distribución/consumo, la inversión productiva y no la especulativa.
- El BMI debe seguir siendo dependiente del Banco Central de Reserva (BCR). Al tiempo que se fortalece el rol rector de la política monetaria de éste y el papel y autonomía de la Superintendencia del Sistema Financiero.
- La colocación de los fondos de las instituciones estatales autónomas o semi-autónomas (estén ya privatizadas o no) debe prioritariamente orientarse al BMI (fondos de la cooperación, fondos del ISSS, del INPEP, de ANTEL, etc.). El BMI debe tener también participación en la definición de los criterios de asignación del crédito de los fondos de inversión obligatoria de los bancos comerciales.

- En cuanto a la canalización/asignación de los fondos del BMI, éste, como banco de segundo piso, debe colocarlos no sólo dentro del sistema bancario comercial sino especialmente en otras instancias financieras. Instancias financieras que especialmente estén articuladas a la inversión o proyectos productivos; dentro de estas instancias cabe mencionarse las Cajas de Ahorro y Crédito (por ejemplo FEDECACES, FEDECREDITO), los Bancos Comunales, las cooperativas de ahorro y crédito, etc.²
- Poner de inmediato medidas de desconcentración del sistema financiero: pronta discusión participativa, aprobación amplia y aplicación efectiva de una Ley sobre la Libre Competencia³; apertura a la Banca extranjera, tratando de evitar las alianzas monopólicas con los bancos nacionales; agilización de los trámites para la aprobación de permisos para la creación de nuevos bancos y financieras; promover el surgimiento o constitución de instancias financieras o bancos orientados a sectores más vulnerables (micro, pequeña y mediana empresa) como bancos cooperativos, apoyo a la conversión en bancos o instancias financieras de peso de FEDECACES o FEDECREDITO.
- Los sectores productivos más vulnerables, o ciertas inversiones de larga maduración y/o de interés social o ecológico, deben incentivarse mediante acceso a crédito de menor coste. Sin embargo, esto no debe traducirse necesariamente en tasas de interés preferenciales o diferenciadas; podrían mantenerse

² Esto es esencial para lograr también la democratización del crédito. Por ejemplo, los programas oficiales de rehabilitación de la agricultura de Oriente, que disponían de fondos de cerca de 900 millones de colones, fueron en su mayoría distribuidos entre los usuarios del sistema bancario clásico. Por tanto, si los fondos o líneas de crédito del BMI se canalizan exclusivamente hacia el sistema bancario predominante, es lógico esperar que esos recursos se concentraran en los usuarios ya atendidos por la misma banca comercial... y quedarán fuera los millones de personas que no tienen ni pueden tener acceso a ella.

³ La FUNDE junto con el Centro para la Defensa del Consumidor presentaron en octubre de 1994 un proyecto de ley ante la Asamblea Legislativa; asimismo FUSADES ha presentado su propuesta sobre el tema, pero la mayoría de la Asamblea legislativa tiene paralizado el proceso de discusión.

tasas de interés de mercado únicas; así, el «bajar» las tasas de interés para los sectores mencionados, podría hacerse por medio de una política de subsidios focalizados y bien manejados.

- Las líneas de crédito preferenciales para cultivos forestales deben ser manejadas con mayor transparencia, y se deben canalizar especialmente a través de los sistemas de crédito disponibles para los pequeños productores y cooperativas: bancos comunales, FEDECACES y FEDECREDITO.
- Se deben implementar proyectos de asistencia financiera a sistemas de producción agrícolas e industriales que incluyan entre sus objetivos la reconstitución de las condiciones adecuadas del medio ambiente .
- Se deben establecer coeficientes de inversión obligatoria para los bancos comerciales en inversiones de capital fijo industrial y en inversiones vinculadas a la mejora tecnológica de la producción agropecuaria.

Fortalecimiento de la pequeña y la mediana empresa

El sector de la pequeña y mediana empresa no requiere especialmente de una política proteccionista diseñada para mantener cuotas de mercado y defender a las empresas existentes frente a la competencia exterior o de las empresas mayores o más modernas. Por el contrario, se requiere una política desarrollista, que contribuya a promover empresas económicamente viables, que puedan realizar una adecuada concentración de capital (acumulación), en orden a contribuir al crecimiento de la renta real y a mejorar los niveles de vida de la población. En esta línea, definimos seis grandes objetivos:

- Modernización (de productos, de tecnología, de gestión administrativa y de comercialización).
- Crecimiento selectivo (selección de empresas y ramas a ser ayudadas por la Administración en su proceso de desarrollo).

- Mejora de las capacidades gerenciales y administrativas.
- Impulso al dinamismo tecnológico: mejora de las condiciones de acceso a la tecnología y de las capacidades de adaptación de tecnologías a las condiciones locales, especialmente orientando el cambio técnico al establecimiento de encadenamientos entre empresas verticales y horizontales (cadenas productivas).
- Promoción de la complementariedad interindustrial (vinculación al sector capitalista, mejora de la interrelación entre pequeñas empresas).
- Acceso y mejora de la legalidad. Por el hecho de formar parte muchas pequeñas empresas, total o parcialmente, de la economía informal, se deberá crear un sistema selectivo de incentivos que regule y ordene las pequeñas transacciones comerciales. Al mismo tiempo, las unidades productivas deben ser incorporadas al sistema legal de relaciones laborales, para lo cual el Estado debe cubrir las situaciones de enfermedad o accidentes del trabajador y sus familiares; una política de reducción fiscal o de acceso al crédito a cambio de inversión en formación profesional, vivienda o capital fijo puede contribuir a que muchas empresas busquen su formalización.

Para avanzar en estos grandes objetivos, se deberá contar con los recursos financieros que permitan:

- Proveer de servicios técnicos (investigación de mercado, promoción de productos, información sobre tecnologías, acceso a materiales y equipo, impulso a los contactos entre empresas, etc.).
- Promocionar la capacitación especialmente a nivel administrativo y gerencial.
- Facilitar el acceso a suelo industrial y a servicios comunes (edificios, infraestructura energética y de comunicaciones etc.).

- Mejorar el acceso al crédito de fomento.

El problema del empleo en el sector de las pequeñas empresas se sitúa no tanto en su capacidad de generar empleos alternativos al sector capitalista (como se señaló más arriba, la mayor parte del empleo industrial se concentra en las medianas y grandes empresas), cuanto en las condiciones de trabajo y de remuneración, que suelen estar por debajo de los estándares de por sí bajos que establece la ley. Un criterio de selección de empresas y actividades tendrá que ser su potencialidad para mejorar las condiciones de los trabajadores empleados en las empresas, más que el potencial de aumento del empleo, que es un criterio más relevante para la discriminación entre grandes empresas.

Potenciación a la inversión pública rural

Un componente ineludible de una propuesta económica como la aquí desarrollada es el impulsar una política de fomento de las inversiones públicas. Los programas de inversiones públicas deben estar también orientados a la desconcentración de los recursos en lo referente a las áreas geográficas y a los diferentes sectores de la economía. La inversión pública ha descuidado las áreas rurales y al sector agropecuario, que siendo importantes generadores de empleo y en ausencia de una política pública de diversificación productiva y mejoras tecnológicas, se convierte a su vez en el principal generador de desempleo.

Para empezar a revertir esa situación, proponemos orientar la inversión pública en función de los siguientes criterios (muchos de los cuales forman parte de nuestras políticas sectoriales):

- Hay que identificar las actividades con mayores potencialidades para generar empleo y apoyarlas mediante mejoras en el acceso al crédito y la asistencia técnica.
- Se debe buscar la integración entre los sectores de la economía que permita una mayor utilización de materias primas nacionales y generar nuevas industrias y nuevos empleos.

- Proponemos elevar el empleo permanente en el sector agropecuario mediante la agroindustrialización, facilitando el apoyo técnico y crediticio para la construcción de plantas de procesamiento de productos agrícolas.
- Apoyo al sector cooperativo en el agro y a las cooperativas artesanales, las cuales son fuente importante en la generación de empleos.
- Desarrollo de programas de formación profesional y técnico de la mano de obra para que ésta se pueda incorporar a las diversas actividades productivas en condiciones favorables.
- Dado que el área rural ha padecido una mayor carencia y mala calidad de los servicios públicos es necesario hacer esfuerzos grandes por corregir esta situación tratando que los procesos de descentralización lleven realmente a mejorar la dotación de dichos servicios en el campo.
- Hay que dar impulso de una campaña masiva de forestación, reforestación y protección del suelo forestal: priorizar los cultivos permanentes; reforestación con especies de usos múltiples; creación de viveros en tierras estatales; fomento de programas de formación y extensión para el manejo integrado de bosques; protección, restauración y conservación de las áreas naturales existentes (33,500 has.) y aquellas áreas especiales de cara al manejo integrado de las cuencas hidrográficas con la participación de las comunidades aledañas; fomento de la agroforestería en las zonas de piedemonte, sobre todo en aquellas zonas integradas a las cuencas altas de los ríos (ej. cuenca alta del río Lempa en el departamento de Chalatenango).
- Diseñar un plan de inversiones en materia de riego y captación de recursos hídricos para la agricultura.

Fomento del ahorro interno

El nivel de ahorro interno refleja el actual carácter rentista de la economía salvadoreña: si en el bienio 1988-89 la tasa de ahorro era del 5,6% anual, en 1990-91 cayó al 1,1% y al 1,9% en 1992-93. En el cuatrienio del primer gobierno de ARENA, que aplicó las principales medidas de la receta neoliberal, la tasa de ahorro apenas alcanzó un 1,5% anual. Es evidente que con una tasa de ahorro tan exigua, difícilmente la economía va a avanzar hacia una mayor autonomía en materia de financiamiento interno de la inversión.

Es imprescindible aplicar medidas radicales que fomenten el ahorro interno, si queremos colocar al país en la senda del crecimiento sostenible, una de cuyas condiciones necesarias es elevar la capacidad de autofinanciamiento de la economía.

La tarea se ve facilitada relativamente, por el hecho de que son los empresarios los que obtienen las dos terceras partes del valor agregado de la producción: esto significa que no se trata de aplicar medidas generales de control de la demanda, pues no son los trabajadores los que pueden mejorar su propensión marginal al ahorro, al ser sus ingresos de subsistencia. Es sobre el excedente empresarial que se debe aplicar las medidas correctivas necesarias, para fomentar una cultura empresarial de la inversión, y no solo una cultura de la extracción y consumo acelerado del excedente.

Ello sólo se puede lograr vinculando la política de fomento de la inversión con una reforma fiscal radical. Para avanzar en esta línea, proponemos:

- Modificar la política fiscal, para recaudar substancialmente más por la vía de los impuestos sobre utilidades.⁴

⁴ El argumento consistente en decir que la recaudación fiscal sobre utilidades reduce la inversión, no funciona en ningún caso para la economía salvadoreña, donde con los datos de la matriz insumo producto de 1990 se puede demostrar que menos del 20% de las utilidades