

- Incentivar la inversión productiva, a partir de las exenciones y deducciones a establecer en la reforma fiscal y mediante la política de crédito subsidiado.
- El gasto público debe elevarse notoriamente, cuidando de no caer en déficit fiscales inmanejables. Está demostrado que la demanda pública de consumo modifica las expectativas empresariales, por cuanto es gasto fuertemente consumidor de productos nacionales.
- Entre los mecanismos no fiscales de fomento del ahorro, nos parece especialmente relevante fortalecer el sistema financiero popular, mediante mecanismos concertados de centralización y ampliación de la cobertura, para fomentar el ahorro entre las pequeñas y medianas empresas, que teniendo un potencial de ahorro elevado, la dependencia de agiotistas y usureros en general hace perder esa posibilidad de acumulación social.

Fomento de la Libre Competencia

Sería conveniente la creación de una Comisión para la Investigación de las Prácticas Restrictivas de la Competencia,⁵ adscrita al Ministerio de Economía y compuesta por representantes de la administración y de los consumidores, garantizando su independencia de intereses financieros particulares, y la experiencia en materias jurídicas y económicas. Los objetivos de la comi-

brutas se destina a inversión productiva. Los niveles de FBCF son tan reducidos, que prácticamente se limita a reponer el capital; el aumento de la presión fiscal no debe reducir la inversión, sino el consumo improductivo del excedente bruto empresarial. Con datos disponibles a escala mundial, no hay ninguna correlación negativa empírica entre variaciones en los niveles de imposición sobre el capital y en los niveles de inversión real. Tómese en cuenta que en la mayoría de los países industrializados, donde las tasas o niveles de inversión son altas, los niveles impositivos sobre las utilidades de las empresas son también bastante elevadas.

⁵ Ver UNCTAD, Reanudación de los trabajos relativos a la elaboración de una o varias leyes tipo sobre las prácticas restrictivas de la Competencia: Proyecto de comentarios sobre los posibles elementos del proyecto de articulado de una o varias leyes tipo, Junta de Comercio y Desarrollo, Grupo Intergubernamental de Expertos en Prácticas Comerciales Restrictivas, 13º período de sesiones, Ginebra, 24 de octubre de 1994.

sión serán: controlar la concentración y centralización del poder económico; promover la competencia; ayudar a controlar la inflación; impulsar un crecimiento económico balanceado; promover el bienestar social en interés de los consumidores. La Comisión deberá disponer de poderes especiales para realizar investigaciones, publicar informes y hacer recomendaciones al poder ejecutivo y al legislativo. Estos poderes especiales deberán abarcar la posibilidad de investigar, entre otras actuaciones: los acuerdos entre empresas para restringir la competencia; acuerdos restrictivos impuestos por empresas dominadoras del mercado; actos tendientes a una centralización del poder económico; el aumento de la dimensión de algunas empresas más allá de un límite establecido, las quiebras planificadas, etc.

En cualquier caso, una Comisión de esta naturaleza no puede sustituir la implementación de otras medidas señaladas más adelante en los lineamientos de política industrial, que en su conjunto inducen a una mejora del marco competitivo en que se desenvuelve la actividad de las empresas.

Valga señalar que la política de fomento de la libre competencia se debe basar también en un conjunto de medidas regulatorias de diverso tipo. Estas serán expuestas en el siguiente punto.

1.2. Políticas regulatorias a la inversión

Licencias industriales

Tanto de producción, comercialización y exportación. Se deberá establecer una reglamentación que otorgue un trato más favorable a las empresas orientadas al mercado interno (doméstico y centroamericano), tanto mediante la concesión de suelo industrial como de acceso preferencial al crédito. Al mismo tiempo, se deberá establecer un marco legislativo claro y conciso en lo relativo a la fabricación y comercialización de productos que pueden ser sustituibles por productos con mayor componente nacional en su producción, que favorezca esta

sustitución (en textiles, industrias alimentarias, abonos y otras).

Reestructuración de empresas

En algunos casos, será conveniente inducir la fusión de empresas, pues su dimensión no es la adecuada para aprovechar las economías de escala pertinentes. Pero en otros, convendrá por el contrario promover su división, por la excesiva concentración, que genera efectos perversos sobre el mercado o incluso diseconomías de escala. Esto, que en el sector agrícola es tan evidente, en el caso de las actividades manufactureras es menos claro, por el escaso desarrollo de las mismas. Por un lado, no existe un mercado suficientemente amplio como para permitir la competencia en determinadas actividades, cuidando al mismo tiempo del aprovechamiento de las economías de escala. Por otra parte, las peculiaridades tecnológicas del parque industrial, caracterizado por un elevado grado de antigüedad y obsolescencia técnica, y por estar diseñadas para aprovechar economía de escala, determina que no se puedan aprovechar las ventajas que caracterizan a las tecnologías modernas de producción flexible, que logran umbrales de rentabilidad con escalas de producción más reducidas.

En el campo de la industria de las comunicaciones, es urgente el fomento de la desconcentración (que incluye el estímulo a la creación de nuevas empresas), ya que el exceso de la concentración representa una dificultad a la libre circulación de las ideas y al debate democrático.

El argumento de que las diseconomías se producen en las empresas del sector público suministradoras de los servicios básicos esenciales no la compartimos, pues una reestructuración de la administración de las mismas, que aleje los comportamientos corruptos y el nepotismo político de las empresas públicas y las dote de una administración técnicamente calificada, permitirá aumentar tanto la eficiencia empresarial como la eficiencia social de la oferta de los servicios públicos, que no se puede

guiar exclusivamente por el criterio empresarial de la ganancia financiera a corto plazo.

Reserva de determinadas actividades de importancia nacional al gobierno

Ciertas actividades estratégicas deben quedar bajo el control del Estado, en particular la producción y distribución de agua, que en pocos años podrá sufrir un tratamiento especulativo si no está bajo control público. La red de alta tensión y la producción de energía eléctrica deberá seguir fundamentalmente bajo control público. Las telecomunicaciones, mediante una adecuada gestión pública de los recursos, deberán ser aprovechadas para realizar un proceso de transferencia tecnológica a nuestro país, y solamente en este sentido, es aceptable la penetración de las empresas multinacionales en el sector, frente a la lógica de la privatización por la privatización que ahora impera. La reconstrucción de la red ferroviaria exige un esfuerzo concertado de los poderes públicos de la región, que permita aprovechar el esfuerzo inversor para ampliar la base industrial (producción de material ferroviario). La falta de tradición empresarial al respecto exige la participación conjunta del sector público con empresas extranjeras.

Controles sobre Empresas Públicas

En los últimos años los planteamientos sobre las empresas públicas y el rol de un sector público industrial ha estado tergiversada por una fuerte ideologización que llevó a excluir cualquier posición que no concordase con el dogma básico: el que considera que la gestión privada es, por definición, mejor que la gestión pública. Y por tanto, lo único que cabe hacer con las empresas públicas es privatizarlas lo más rápido posible.

Esta posición maximalista e intransigente ha impedido que se lleve a cabo en el país una evaluación seria sobre los límites y alcances del sector público empresarial existente en el país, y

sobre los requerimientos que al respecto pueda hacer una estrategia de desarrollo coherente y viable.

El sector público industrial salvadoreño es casi inexistente. Esta es una de las causas del atraso industrial del país: todos los ejemplos de desarrollo industrial acelerado en los países del llamado «tercer mundo», han combinado en distintas proporciones la inversión pública y privada en el área industrial.

En ausencia de inversión pública industrial, no parece viable que el sector industrial se desarrolle, ya que la capacidad del capital privado para desarrollar el sector industrial se encuentra limitado principalmente (aunque no sólo) por dos razones:

1º La formación de la tasa de ganancia. La tradición nacional establece que la tasa de retorno de la inversión debe permitir su amortización en un plazo menor al de desgaste del capital –es decir, que la rentabilidad considerada por la mayoría de los inversionistas salvadoreños es exclusivamente de corto plazo. Dado que la inversión industrial de alto valor agregado tiene períodos de maduración relativamente altos, la no consideración del largo plazo determina que el capital nacional no realice inversiones en nuevas ramas productivas, ni inversiones nuevas que supongan un elevado porcentaje de capital inmovilizado (capital fijo). En consecuencia, no hay una diversificación y ampliación del tejido industrial, salvo allí donde invierte el capital extranjero.

Por otro lado, la tasa de ganancia nacional muestra una fuerte inflexibilidad a la baja y una elevadísima tasa de explotación de recursos naturales y humanos –en otras palabras, la inversión nacional sólo suele considerar actividades con una relativamente baja intensidad de capital fijo, y un bajo volumen de inversión total.

Por tanto, es poco factible que sin la participación del sector público, el capital privado por sí solo vaya a realizar la inversión

de capital que se requiere para entrar en una dinámica de diversificación y crecimiento del aparato productivo industrial.

2º La capacidad de ahorro de los agentes privados es insuficiente para abordar proyectos de inversión de gran volumen y plazos largos de recuperación de la inversión.

Por lo que respecta a la mejora de la eficiencia y la cobertura sectorial y espacial de la pequeña y microempresa industriales, la capacidad real de ahorro de los inversionistas potenciales del sector es muy baja, y sin un apoyo institucional, no dejarán de ser actividades de subsistencia e informales, subordinadas a la gran empresa.

Consideramos por tanto imprescindible la definición de una política de inversión pública directamente productiva. El diseño de este sector público empresarial deberá ser dinámico y flexible: dinámico, para garantizar la temporalidad de la presencia pública cuando los criterios de gestión y de competencia demanden su retirada; y flexible, para generar mecanismos de relación con el capital privado, que permitan la elaboración de programas integrados de gestión empresarial público-privados, que posibiliten mejorar las condiciones de realización del valor, al tiempo que se diversifica el tejido productivo y se desarrollan las fuerzas productivas nacionales. La inversión será predominantemente pública, mixta o fundamentalmente privada, en función del problema central: situación de monopolio, falta de capacidad empresarial o falta de recursos financieros para acometer la actividad. El diseño de estos programas será a su vez compartido entre la administración pública, el sector empresarial y los mismos trabajadores.

En especial, habría que contemplar la posibilidad de generar con recursos públicos las inversiones de «vanguardia» en determinadas actividades que se pudieran contemplar como especialmente sensibles dentro de un plan de desarrollo global, y que no aparecen como potencialmente rentables a los inverso-

res privados realmente existentes. No se trata tanto de asumir públicamente las inversiones de capital-riesgo, cuanto de determinar qué actividades pueden ser generadoras de empleo y rentables a corto y mediano plazo y no están siendo cubiertas por la inversión privada:

- por la falta de información sobre oportunidades de inversión;
- por la ausencia de experiencia empresarial;
- por exigir elevados volúmenes de inversión inicial;
- o lo que probablemente será más real, por la existencia de situaciones de monopolio en determinadas actividades y ramas.

Al menos cuatro áreas aparecen como relevantes a este respecto:

- La instalación de astilleros de escala media, para la construcción y reparación de buques de pesca y motores marinos (problema de experiencia empresarial y volumen de inversión).
- La creación de una fábrica de vidrio (problema de monopolio)
- La creación de una empresa o empresas de procesamiento y producción industrial de fertilizantes y plaguicidas biológicos;
- También deberá contemplarse con criterios empresariales el fomento de la actividad investigadora (es decir, de producción y venta de productos tecnológicos): se requiere con ciertas urgencia la creación de institutos o capacidades de investigación, información y desarrollo en las áreas:
 - textil y de fibras naturales;
 - diseño industrial;
 - mejoramiento agrícola (biogenética, ingeniería rural, etc.)

El sector público empresarial deberá optimizar el uso de los recursos, mediante criterios que contemplen la eficacia de la asignación y de la gestión. Pero los criterios de recuperación de la

inversión deberán estar subordinados a los criterios de eficiencia social, por tanto a las evaluaciones de largo plazo que se especifiquen: la lógica de la inversión pública deberá ser la lógica de la rentabilidad social y la generación de efectos externos positivos, y los criterios de gestión financiera deberán funcionar como restricción, no como variables objetivo.

Controles de precios

Los precios de la canasta básica deben estar sujetos a una política de control directo e indirecto; en lo que respecta a la producción industrial, consideramos que los precios de la energía (eléctrica y petróleo/gasoil) deben estar sujetos a control directo; las medicinas, excepto las esenciales que deberán tener precios intervenidos, deben estar sujetas a controles indirectos, por la vía de las compras que realiza el Seguro Social. Lo mismo que los materiales de construcción, que deberán ser suministrados a coste de producción a las comunidades y grupos de población sin vivienda. El resto de los precios industriales no estarán sujetos a reglamentación, más allá de la que establece la Ley de Protección al Consumidor.

Regulaciones a la inversión extranjera

Las empresas transnacionales son hoy más de 35.000, con más de 150.000 filiales extranjeras. Las ventas de estas filiales en 1990 (4,4 billones de dólares) es una cantidad mucho mayor que el volumen de comercio internacional (2,5 billones de dólares). Se comprende por tanto que su participación puede ser decisiva en la implementación de un programa de desarrollo industrial.

La CEE, Estados Unidos y Japón absorben actualmente más del 70% de la inversión directa transnacional. El volumen absoluto de inversión extranjera directa a los países del tercer mundo ha continuado aumentando, hasta llegar a un total de 32,000 millones de dólares en 1990. Sin embargo, su participación relati-

va en los flujos mundiales ha descendido de un 25% en la primera mitad de los años 80 hasta un 17% en la segunda mitad.⁶

Además, los diez países receptores más importantes absorbieron el 70% de toda la inversión dirigida a los países del "tercer mundo" (Argentina, Brasil, China, Egipto, Hong Kong, Malasia, México, Singapur, Tailandia y Taiwan).

Esta concentración lleva a que los países que no se encuentran en las áreas de inversión preferente de las multinacionales, diseñen políticas de desregulación casi absoluta para atraer dicho capital.

Sin embargo, la inversión multinacional no es precisamente un beneficio sin costes para los procesos de acumulación en nuestros países: la inversión extranjera, en particular la dirigida a las Zonas Francas o las actividades de maquila, desincentivan la participación del capital multinacional en los siguientes objetivos de la política de desarrollo:

- La maximización de los ingresos de divisas (las empresas multinacionales suelen acudir en la medida de lo posible al crédito local, en orden a minimizar la transferencia de divisas; en el caso de las zonas francas, la exportación de la producción no genera ingresos de divisas al país).
- La maximización de los empleos por unidad de crédito otorgado (el capital multinacional puede sustituir un elevado volumen de empleo en el sector artesanal o semi-artesanal, por un reducido volumen de empleo en la nueva planta; puede reducir o encarecer el acceso al crédito a los agentes locales al absorber una parte sustancial de los fondos disponibles; además, los reducidos vínculos con el resto de la economía contribuyen poco a la creación de empleo indirecto).

⁶ Los datos de este apartado están tomados de NACIONES UNIDAS: *Transnational Corporations as Engines of Growth*. División de Empresas Transnacionales y Gestión, Naciones Unidas, New York 1992

- La maximización de la transferencia de tecnología y el estímulo a la creación tecnológica local (las multinacionales mantienen sus centros de investigación y desarrollo tecnológico en los países de origen, con muy escasa descentralización nacional –tan solo cuando pretenden aprovechar recursos externos– acceso a tecnología de otros países, uso de recursos de investigación –laboratorios, universidades nacionales, etc. Por otro lado, la tecnología que utilizan las multinacionales no se ha concebido para ser adaptada al medio local más que en lo estrictamente operativo (idioma, códigos de señales, tamaños, etc.)

Estos ejemplos sirven para ilustrar lo compleja que es la inversión extranjera vinculada a un proceso de desarrollo. Sobre todo cuando los recursos de capital son escasos, y abundante la fuerza de trabajo, no es evidente que la inversión extranjera sea siempre la mejor opción en materia de asignación y uso de dichos recursos.

En los años 70, cuando los flujos de inversión extranjera hacia algunos países eran relativamente importantes, éstos introdujeron medidas regulatorias bastante rígidas. Actualmente por el contrario, las orientaciones de política fluctúan entre una apertura indiscriminada al capital transnacional por parte de los países que intentan atraer la inversión extranjera sin gran tradición al respecto (entre ellos antiguos regímenes de planificación centralizada, como Vietnam, que cuenta con una de las legislaciones más liberales del mundo respecto a la inversión extranjera), pero sin que hasta el momento exista ninguna base para afirmar que la legislación liberal en materia de inversión extranjera logre atraer ésta de modo significativo; y por otro lado, los países que acentúan la planificación y la promoción de la inversión extranjera hacia sectores específicos de la economía, y con el objetivo de mejorar la capacidad tecnológica y administrativa de la fuerza de trabajo local. Para ellos se suelen establecer criterios en materia de comportamiento de las empresas transnacionales, en particular el incremento de conteni-

do local de la producción, compromisos de exportación y transferencia de tecnología.

Sobre todo aquellos países que ya disponen de una base industrial –y que son los que más logran atraer la inversión transnacional– son conscientes de que los beneficios que pueda obtener la economía nacional de una inversión extranjera dependen de la capacidad de construir una base empresarial y tecnológica nacionales, y por tanto, de la transferencia de la capacidad gerencial y productiva formal e informal («learning by doing») en el caso del capital transnacional.

En particular, El Salvador requiere una legislación específica referida a la promoción de la inversión industrial transnacional, que entre otros compromisos incluya los siguientes:

- Participación de personal nacional en los equipos gerenciales y equipos de control producción.
- Capacitación técnica de la mano de obra.
- Contenido local en las materias primas e insumos utilizados.
- Compromisos de reinversión.
- Acuerdos de coinversión con empresarios locales.
- Instalación de industrias de fabricación de productos sustitutos de los que sean generadores de elevados daños ecológicos.
- Industrias de reciclaje de desechos industriales, agrícolas y urbanos.
- Producción “verde” (productos medicinales naturales, envasado de producción agrícola orgánica –sin pesticidas ni abonos químicos, etc.)

1.3. Políticas sectoriales

Política Industrial

En otro lugar definimos con mayor detalle los lineamientos de una política industrial para El Salvador.⁷ Queremos recordar aquí algunos puntos señalados en el citado documento:

El eje de la política industrial deberá orientarse en torno al fomento del mercado interno centroamericano, y la diversificación productiva vinculada al abastecimiento de este mercado. Por tanto, es inevitable, si se quiere hacer operativa una política industrial de fomento, concertar a nivel centroamericano una política de apoyo al desarrollo de nuevas industrias, que incluya medidas de protección regional a la producción realizada localmente.

Esta política deberá hacerse por ramas, por cuanto los procesos de tecnológicos varían substancialmente de una rama a otra, y el sentido de lo que debemos entender por "producción local" será muy distinto en unos u otros casos —desde productos completos, a fases específicas del proceso de producción: desde actividades que se integren verticalmente (agroindustria), a actividades que desarrollen vínculos horizontales (componentes electrónicos, maquinaria).

La propuesta incluye diversas políticas: comerciales, de planificación industrial, políticas de fomento de la competencia, regulación de la inversión extranjera, desarrollo de pequeñas empresas industriales, desarrollo tecnológico, criterios de gestión de las empresas públicas, políticas de localización industrial, política de capacitación y gestión del mercado de trabajo, propuestas en relación con el marco regional y un lineamiento de reforma institucional. Entre todo este conjunto de medidas, creemos conveniente destacar los siguientes objetivos y medidas:

⁷ Ver J. ARRIOLA: "La industria en El Salvador: análisis y propuestas" *Avances* n° 4, FUNDE, agosto 1993.

a) OBJETIVOS POR EL LADO DE LA DEMANDA

- Incrementar la demanda interindustrial a través de un proceso de diversificación en la producción de bienes intermedios y finales.
- Orientar el diseño de políticas industriales a limitar que el aumento de la demanda de productos industriales finales e intermedios se traduzca en incremento de las importaciones.
- Dotar al mercado centroamericano de las características de un mercado interno, liberalizando la circulación de los factores de producción y armonizando las condiciones de trabajo y las condiciones sociales de reproducción de la fuerza de trabajo.
- Mejorar la información y acceso a los mercados externos.
- Fomentar la preferencia centroamericana en el consumo de bienes finales por medio de campañas de publicidad focalizada tanto a gamas de productos como a segmentos de consumidores.

b) OBJETIVOS POR EL LADO DE LA OFERTA

- Fomentar especialmente las actividades industriales que refuercen los vínculos intra e intersectoriales con el resto de la economía doméstica y la integración económica regional. En este sentido consideramos prioritarias las cadenas que incorporen la producción agropecuaria tradicional del país (caña, algodón, piel).
- Favorecer la aparición de nuevas industrias, especialmente con las siguientes características:
 - elevado volumen de generación de empleo
 - bajo nivel relativo de consumo energético
 - utilización relativamente elevada de insumos de origen nacional o regional

- industrias de reciclaje o recuperación de desechos urbanos e industriales.

c) DESARROLLO DE NUEVOS AGENTES PRODUCTIVOS

La política industrial que proponemos no puede estar desvinculada del objetivo global de desarrollo de las fuerzas productivas, en especial a partir de los integrantes de lo que podría denominarse Sector Social de Producción Popular (SSPP): cooperativas, micro, pequeñas y medianas empresas, beneficiarios de procesos de transferencia de activos, empresas autogestionarias, organizaciones no gubernamentales vinculadas al sector productivo, etc.

Por ahora el SSPP se encuentra concentrado en las actividades productivas del sector primario; las experiencias en el sector secundario se limitan a ciertas actividades artesanales o semiartesanales (muebles), y tan solo en la industria pesquera y la experiencia piloto del polígono industrial Don Bosco reflejan la capacidad de los trabajadores y los sectores populares marginados para llevar a cabo actividades productivas industriales de forma autogestionada, y con criterios de operación técnica, comercial y administrativa conformes a los que rigen en las empresas capitalistas.

A partir de estas incipientes experiencias, y de la necesidad de articular las explotaciones agropecuarias del sector popular al sector manufacturero, proponemos dar prioridad en la gestión de la política industrial y de la política económica en general a la articulación de un sector social de producción industrial. Los instrumentos a aplicar para la consecución de estos objetivos serán los siguientes:

- Fomento de la capacitación técnico-industrial y gerencial entre los trabajadores asalariados
- Priorizar las actividades que permitan establecer encadenamientos productivos

- Prioridad en la asignación de los contratos de obra del Estado a las empresas autogestionarias, cuando se den situaciones de igualdad en materia de calidad y precio con las empresas capitalistas
- Asignación de líneas de crédito especiales al desarrollo de industrias autogestionarias de procesamiento de productos agrarios, de fabricación de herramientas y maquinaria y de producción de insumos agrícolas.
- Generación de apoyos técnicos a las empresas autogestionarias y cooperativas para la comercialización y penetración en nuevos mercados
- Integración de los trabajadores y de las empresas del sector social en el proceso de creación del marco institucional de la integración regional y en el desarrollo de políticas regionales de desarrollo industrial
- Flexibilización de la actual legislación cooperativa para favorecer la diversificación productiva y capacidad de acumulación de las empresas cooperativas
- Fomentar empresas mixtas con las municipalidades en nuevos sectores (por ejemplo, sistemas de recogida y reciclaje de basura, desarrollo de áreas sociales: guarderías, comedores sociales, acogida y reinserción de alcohólicos y drogadictos, niños desamparados, etc.).

Política Agropecuaria y Agroindustrial⁸

a) *Política agroindustrial*

- Reorientación de la industrialización, otorgándole un peso estratégico a la agroindustria alimentaria, bienes intermedios e

⁸ Este apartado se basa en el documento del Equipo Agropecuario: "Propuesta de Desarrollo Agropecuario" (Documento para discusión), FUNDE 15 de febrero de 1994.

insumos, textil, vestuario y calzado, de forma tal que la agroindustrialización se convierta en un eje fundamental de la estrategia de desarrollo.

- A su vez se deberán investigar alternativas de inversión para proyectos agroindustriales nuevos en base a la diversificación y reconversión agropecuaria y a la consolidación de cadenas productivas.

b) Política tecnológica para el agro

- Validación de técnicas en uso y de las nuevas que se introduzcan, para que garanticen una adecuada acumulación y una recuperación y sostenibilidad del medio ambiente. Esto implica la revisión y el cambio de los actuales patrones tecnológicos.
- Investigación sobre desarrollo biotecnológico para productos que favorezcan la diversificación y reconversión del sector.
- Introducción de tecnologías de producción para cultivos orgánicos, a través de la investigación sistematizada de los mismos en relación a prácticas culturales, niveles de producción, mercados reales y potenciales, rentabilidad, etc.

c) Política medioambiental

- Definir el mapa del uso actual y potencial del suelo en todo el territorio nacional, para utilizar este recurso de la manera más adecuada posible, tanto en su sostenibilidad como en su rentabilidad.
- Dada la degradación existente en los suelos del país, se requiere de una definición de Programas de Nutrición por cultivo, que garantice la utilización de sus nutrientes básicos y se evite el uso indiscriminado de insumos tóxicos, tales como plaguicidas, herbicidas, insecticidas, fungicidas y pesticidas.

- Actualizar y establecer un Programa Nacional de Riego, minimizando el uso inadecuado del mismo y fomentando el uso del Microriego.
- Disminuir la sobreexplotación de parcelas, fomentando la producción en parcelas que en la actualidad están subutilizadas. Se debe reducir la ganadería a suelos exclusivos de potencial y aptitud ganadera, incorporando cultivos idóneos para los suelos que se han separado de la actividad ganadera.
- La definición de una política agroforestal, que garantice la recuperación de los bosques del país y establezca los criterios para una mejor explotación de los recursos forestales es requerida urgentemente por el país.
- Garantizar la descontaminación de fuentes de agua y de recursos naturales por uso inadecuado de insumos químicos, debiéndose programar periodos claros para su cumplimiento.
- Saneamiento de aguas y manejo de cuencas hidrográficas, manejo de aguas subterráneas y del recurso hídrico preferenciando la recuperación de la cuenca del río Lempa.
- Como una forma de disminuir lo pernicioso del uso de insumos químicos que degradan el suelo y afectan la salud humana, es necesario prohibir la producción y/o importación de estos, tomando en consideración la regulación que sobre esta materia existe en otros países e investigar las formas de sustitución por insumos orgánicos. La difusión del uso de insumos orgánicos cuando estos hayan sido previamente comprobados en sus resultados deberá generalizarse.

d) Política de Precios e Ingresos

- El conjunto de procesos de acumulación de los cultivos agropecuarios debe estar basado en una óptica de distribución de ingresos-salarios, a través de la definición de políticas de re-

cuperación de los precios relativos del sector con respecto a otros sectores económicos.

- La estrategia de desarrollo debe buscar la consolidación empresarial de los nuevos agentes que logren insertarse eficientemente en el mercado, de forma tal que los agentes que dirijan su producción al mercado interno logren una adecuada acumulación y los que están orientados al mercado externo realicen los cambios en la estructura productiva y de mercados, para ser más competitivos.

e) Política crediticia

- El uso y democratización del crédito en el contexto del desarrollo sustentable adquiere una especial connotación. Es necesario ampliar sus montos o redistribuir la estructura de crédito agrícola hacia otros cultivos, rompiendo la actual situación en la cual los cultivos agroexportadores manejan la mayoría del crédito otorgado al sector agropecuario. Sin embargo, para que estos montos crediticios sean recuperables se deberá exigir la eficiencia productiva y tecnológica a sus destinatarios.

Esta ampliación/nueva distribución de la cartera de créditos es necesaria para desarrollar la nueva tecnología y obliga a romper con los criterios crediticios tradicionales, en donde la aprobación del crédito, cuando la hay, corresponde a uso de tecnologías totalmente inadecuadas e ineficientes en términos de recuperación crediticia y rentabilidad, eficiencia agrícola y medio ambiental y se establecen cánones de garantía que no pueden ser alcanzados por la mayoría de agricultores del país.

- Deberá estudiarse la posibilidad de incorporar o crear una nueva línea de crédito para el proceso de comercialización, que mejore la capacidad de almacenamiento y comercialización de los productores directos.

- Respecto a la deuda agraria ésta se deberá renegociar, de forma tal que no se convierta en un elemento distorsionador de la eficiencia y rentabilidad de las cooperativas de la Reforma Agraria. Es necesario garantizar una mínima capitalización a las cooperativas para que se incorporen al desarrollo sustentable.

El pago de esta deuda deberá concebirse en términos de diversificación/reconversión de la producción agropecuaria, maximizando el potencial productivo de estas unidades, así como con la incorporación de nuevos beneficiarios o convenios de recuperación ecológica.

f) Política comercial y de integración

- Favorecer la competencia en el mercado de insumos y maquinaria agrícola, para cambiar el carácter monopólico y/o oligopólico que actualmente éste tiene, permitiendo a cualquier empresa o persona jurídicamente calificada la posibilidad de convertirse en distribuidor de los mismos. Esto favorecerá la disminución de precios y el mejoramiento en la calidad.
- Reducir los aranceles a la importación de insumos, maquinaria y equipo requeridos por el agro (y compatibles con los equilibrios del ecosistema), facilitando su diversificación y competitividad.
- Transformación de las formas de organización de la producción, ya que para ser competitivos tanto nacional, regional e internacionalmente se requiere la definición de nuevos patrones tecnológicos que garanticen el incremento de la productividad promedio del trabajador agropecuario. Lo anterior significa la realización de un salto cualitativo en las formas de producir en todas sus etapas.

Ello implica el fortalecimiento de las estructuras organizativas privadas y campesinas (cooperativas, asociativas o comu-

nales), las cuales deberán actuar coordinadamente con otras formas de organización, a efecto de aprovechar recursos limitados a costos reducidos.

- La integración centroamericana representa un papel estratégico como dinamizadora del desarrollo sustentable. Los esfuerzos requeridos y la concreción de políticas que son necesarias para alcanzar la dinámica de crecimiento del sector, pueden dirigirse a la obtención de avances reales en prácticamente todos los campos, a saber: económicos, ecológicos, productivos, técnicos, financieros y comerciales. La integración potencializa estas posibilidades.
- «Creación, en el marco de la integración centroamericana, de instrumentos propios y alternativos de comercialización, adecuación e industrialización de la producción agropecuaria, tanto a nivel del Istmo, como a nivel nacional en cada uno de nuestros países. Esto debe llevarse a cabo poniendo en práctica acciones y proyectos concertados entre las organizaciones campesinas a nivel regional que permitan el control del almacenamiento y el acceso y/o desarrollo de la infraestructura de empresas campesinas que permitan la adecuación, transformación y comercialización de nuestros productos».⁹
- Garantizar el desarrollo de una estructura científico-técnica a nivel nacional y regional, haciendo un esfuerzo significativo en esta dirección, para que el programa de investigaciones y experimentaciones en materia agrícola-ecológica tome características centroamericanas, estableciendo ensayos particulares por países específicos, a efecto de disminuir los costos que ésta asume y facilitar conclusiones a un plazo menor, poniendo a disposición de los diferentes agentes económicos sus resultados.

⁹ ASOCODE, Estrategia Productiva de los pequeños y medianos productores del Istmo Centroamericano, Agosto de 1991, p. 7.

g) Ordenamiento jurídico

- Respeto a las diferentes formas de propiedad de la tierra: individual, cooperativa, asociativa y comunal existentes; lo que implica el abandono de la política de parcelación. Aún más, se deberá continuar con el proceso de transferencia de tierras.
- Elaborar con carácter de urgencia la Ley Transitoria sobre Propiedad de la Tierra.
- Para lograr la coherencia entre los aspectos técnico-económicos-ecológicos se deberá reglamentar y aprobar leyes específicas que se dirijan a favorecer la sostenibilidad del sector agropecuario. Algunas de las leyes y sus reglamentos que es necesario aprobar se mencionan a continuación:
 - Código Agrario
 - Nueva Ley de Asociaciones Cooperativas que incorpore el ordenamiento necesario para el funcionamiento óptimo de éstas.
 - Ley de Uso de Insumos para el Sector Agropecuario con su reglamentación respectiva, atendiendo criterios de salubridad, comercio internacional y recuperación ecológica.
 - Reformulación de los cánones de construcción de Viviendas, estableciendo que las tierras menos productivas sean las que se utilicen para proyectos de construcción, vigilando que tierras aptas no se incorporen a esta área.

h) Política educativa

- Impulso de programas orientados al desarrollo de las capacidades de gestión económica de los productores campesinos.
- Incorporar en la reforma educativa, tanto a nivel primario, secundario y universitario, principios del desarrollo científico y tecnológico sustentable y elementos básicos de las formas de organización y producción que se requiera para alcanzar este desarrollo. La educación en el país debe convertirse en una

pieza central en la toma de conciencia de la degradación ecológica existente y de la necesidad de conservar el ecosistema.

1.4. Políticas tecnológicas

Desarrollo Tecnológico

En orden a reducir la dependencia tecnológica que caracteriza a la industria nacional, el país deberá controlar sus importaciones de tecnología para eliminar o modificar las consecuencias indeseables de la tecnología importada y reducir dichas importaciones de tecnología. El tiempo de aplicar estas medidas es diferente: en un primer momento hay que elevar la importación de tecnología, para mejorar las capacidades productivas a corto plazo. Pero estas importaciones deben seguir en un segundo momento un esquema de racionalización en la asignación de recursos, y la promoción exclusivamente de las importaciones que se consideren sustanciales para el esfuerzo de desarrollo.

Debemos concebir la política tecnológica como parte de una política de creación de las condiciones estructurales para facilitar el ejercicio de una actividad económica en expansión y no como un simple conjunto de medidas destinadas a reducir los costes de producción de las empresas.

El mecanismo más adecuado para avanzar en la práctica de estos criterios consiste en aplicar ciertos principios de cooperación tecnológica, especialmente entre las empresas extranjeras que inviertan en el país y las empresas nacionales:

- Facilitando al país receptor la elección entre los procesos complejos, pero de funcionamiento sencillo (aunque con costos de mantenimiento elevados), y los procesos menos complejos, de mecanismo operativo más delicado, pero susceptibles por la transmisión y difusión del "know-how", de permitir hacer frente a los problemas de mantenimiento y a la evolución ulterior de los sistemas tecnológicos.

- No limitar el análisis de los efectos de la incorporación de la tecnología importada a los aspectos mercantiles (coste), sino tener en cuenta además las limitaciones de la coherencia técnica, a fin de evitar los errores en la dimensión de la unidad productiva y los problemas ulteriores que pueden surgir en el mantenimiento de la misma, que pueden abocar al receptor a una situación de reforzamiento de la dependencia tecnológica.
- Definir los criterios de elección tecnológica en función de los objetivos de la estrategia nacional de desarrollo y no repetir de forma mimética los criterios de elección propios de las multinacionales.
- Dadas las condiciones espaciales y de recursos energéticos del país, es necesario orientar el desarrollo tecnológico hacia aquellas tecnologías relativamente menos consumidoras de energía, y menos productoras de desechos industriales contaminantes. Los efectos ecológicos y sociales de la tecnología (efectos sobre la salud de los trabajadores y los ciudadanos en general; efectos sobre la redistribución de la renta a consecuencia del coste de los paquetes tecnológicos, etc.) deberán cuantificarse a la hora de decidir sobre la eficiencia entre tecnologías opcionales.

El ámbito de la tecnología es quizá uno de los más difíciles para generar capacidades públicas, por el elevado grado de especialización técnica y sectorial que se requiere por parte de los consultores. Sin embargo, el gobierno está obligado a implementar algunas directrices que favorezcan un desarrollo tecnológico acorde con los principios enunciados, mediante el uso de los mecanismos tradicionales de fomento (ventajas fiscales, subvenciones, créditos etc.).

Legislación sobre patentes y transferencia de tecnología

La política de apoyo incondicional a las reglas del juego definidas por el GATT está provocando un auténtico desmantelamiento de la legislación protectora del sector industrial, y una aper-

tura indiscriminada a las importaciones que no garantiza en absoluto que se produzca un relanzamiento de las actividades manufactureras y un dinamismo del sector. Por lo demás, las presiones norteamericanas para favorecer una legislación protectora de sus empresas en nuestros países, está llevando a aceptar como válidos sus planteamientos en materia de patentes (plazos de vigencia, mecanismos de control y de represalias, etc.) que atentan contra las posibilidades de expansión de la industria por la vía de la imitación, único método conocido para los países con características similares al nuestro (pobre, pequeño, y con ausencia de base tecnológica). Deberá revisarse la política de adhesión al GATT, reconsiderando sin ideologismos las ventajas e inconvenientes de las decisiones tomadas así como las dificultades de retrotraer la situación. Habrá que estudiar las posibilidades de una acción concertada entre los países de la región, en materia de protección de los recursos productivos instalados (industria fonográfica, reproducción de autopartes, etc.).

La política de fomento industrial deberá contemplar ventajas adicionales a las empresas que introduzcan mecanismos de aprendizaje tecnológico (industrias de alto valor agregado, formación y capacitación del personal, etc.)

Otras medidas de política tecnológica

- Fortalecer financiera, jurídica y administrativamente la red institucional existente vinculada al desarrollo tecnológico (universidades, CENTA, laboratorios privados, centros experimentales, etc.), al tiempo que se busca su expansión.
- A través de una Comisión de Ciencia y Tecnología y/o de una Dirección de Industria del Ministerio de Economía, se requiere la elaboración y puesta en práctica de un programa específico de apoyo a la innovación tecnológica para la industria manufacturera, la agroindustria y la agricultura. Este programa debe estar enfocado al establecimiento y control de las cadenas productivas.

- El anterior programa, entre algunas de sus actividades contempladas, abogaría por la creación de un Fondo Nacional de Investigación (con recursos estatales, de la empresa privada, de la cooperación internacional, o de la inversión extranjera). Uno de los posibles destinatarios de estos fondos podrían ser las universidades, con objeto de potenciar sus laboratorios, investigaciones e investigadores, centros experimentales; ésto con miras a crear un marco de cooperación/contratación de servicios entre la industria y las unidades de investigación aplicada de las universidades.
- Dotar al CONACYT de los recursos financieros y técnicos que le permitan convertirse en un sólido ente conductor de la política de ciencia y tecnología.
- Asimismo, la información es un elemento fundamental dentro de un programa de Ciencia y Tecnología. De ahí que es necesario contar con un Centro de Acopio y Distribución Informativo sobre Tecnología.
- A nivel de la transformación productiva del agro, es punto de partida obligado contar con un mapa de posibilidades o alternativas de producción del sector agropecuario.¹⁰ La transformación productiva del agro tiene que basarse en "paquetes tecnológicos" adaptados y en sintonía con los macro y micro ecosistemas, especialmente en lo que a tipos y formas de suelos se refiere.
- Con objeto de encaminarnos hacia un uso racional y adecuado de las tecnologías, en armonía con los equilibrios de los ecosistemas, es imprescindible y urgente que el gobierno, a través de la Secretaría del Medio Ambiente (SEMA), inicie un proceso de consulta ágil, amplio y participativo con la socie-

¹⁰ Una de las investigaciones de FUNDE en 1994 fue precisamente una investigación sobre las alternativas o posibilidades de producción agropecuaria a nivel municipal.

dad civil, de cara a la elaboración, pronta aprobación y efectiva ejecución de una Ley sobre el Medio Ambiente. El actual proyecto de Ley realizado por SEMA, antes de ser discutido en la Asamblea Legislativa, debe pasar por aquél proceso de consulta y debate, de tal forma que sea producto de un consenso entre las distintas fuerzas sociales y políticas vinculadas o interesadas en la temática.

2. POLITICAS QUE GENERAN DESARROLLO

Una tasa de crecimiento y/o de acumulación elevada no es condición suficiente para garantizar el desarrollo, entendido como la mejora progresiva de las condiciones de vida de la población y la generación de bienestar para las presentes y futuras generaciones.

Dada la extrema polarización en la distribución de los recursos, es imperativo la aplicación de una política tendiente a redistribuir los activos productivos, materiales e inmateriales (conocimiento). Al mismo tiempo, se deben aplicar las políticas más adecuadas para establecer una redistribución de la renta, desde el momento mismo de su generación, y no solo mediante políticas fiscales progresivas. Asimismo, el impulso de un proceso de desarrollo exige que la mejor redistribución de la riqueza se traduzca en una elevación efectiva de la calidad de vida de la población. Por otra parte, el desarrollo implica procesos que sostengan, restablezcan o dinamicen los equilibrios del ecosistema. Finalmente, el desarrollo conlleva el fortalecimiento de las capacidades socio-institucionales, sin las cuales los cambios, procesos o políticas propuestas no tendrán mucha viabilidad. Bajo toda esta perspectiva proponemos, en forma sintética, el siguiente conjunto de políticas y medidas.

2.1. Políticas de redistribución de activos

Entre los objetivos que persigue este apartado, destacan: a) la promoción de la democratización de la propiedad y la redistribución de activos; b) el incremento de los activos en manos de los sectores marginados. En función de lo anterior, proponemos:

- Promover la participación de los trabajadores y sectores afectados por la privatización de empresas públicas en todas las etapas del proceso, definiendo un marco regulatorio que permita a los usuarios la participación en la toma de decisiones en materia de tarifas, calidad de la prestación del servicio e inversiones.
- Garantizar la transparencia e información sobre el proceso de privatización, para evitar la corrupción y la concentración de la propiedad de los activos en manos de reducidos grupos económicamente dominantes.
- Garantizar la estabilidad laboral de los trabajadores de las empresas a privatizarse y respeto a las libertades sindicales.
- Otorgar apoyo financiero a los trabajadores y pequeños productores para que accedan a la propiedad de las empresas, así como apoyo técnico.
- Mantener las tarifas de los servicios públicos esenciales bajo control del gobierno.
- Establecer un límite legal a las empresas para la venta de bonos e incentivar fiscalmente la venta de acciones, a través de la bolsa de valores, de tal forma que se induzca a las empresas a diversificar la propiedad de las acciones.
- Completar las etapas pendientes de la Reforma Agraria y la transferencia de tierras.

2.2. Políticas orientadas al desarrollo social

Salud y Educación

Una de las medidas necesarias para el desarrollo social en estos campos es el fortalecimiento del gasto público orientado a las áreas sociales, teniendo como meta, al menos, recuperar los niveles de participación en el gasto total que éstas tenían en 1980.

Un enfoque integral para mejorar las condiciones de salud de la población salvadoreña necesariamente implica acciones que competen a todos los operadores de servicios de salud, tanto públicos como privados; sin embargo se requiere de otras medidas que van más allá de este ámbito. En este sentido para mejorar los indicadores de salud se considera necesario llevar a cabo algunas políticas como:

- Reformas al sistema privado y público de salud, de cara a incrementar su calidad, eficiencia y garantizar su accesibilidad a la mayoría de la población.
- Privilegiar los programas de medicina preventiva sobre la medicina curativa.
- Desarrollo de programas de saneamiento ambiental.
- Ampliación en la cobertura del sistema público de salud sobre todo en las áreas rurales, incluyendo al ISSS.
- Ampliación de la cobertura del servicio de agua potable y mejora en la calidad de la misma.
- Mejorar los controles sanitarios sobre la producción y distribución de alimentos.
- Mejorar el papel rector del Ministerio de Salud en cuanto a: la prestación de servicios de salud, la calidad de los medica-

mentos, la industria farmacéutica, la distribución de medicamentos y del ejercicio de la profesión médica.

- Promoción del uso de la medicina natural.
- Desarrollo de programas de formación a través de los medios de comunicación social sobre salud preventiva, higiene, saneamiento ambiental, etc.
- Descentralización de los servicios de salud garantizando la participación activa de los gobiernos locales, comunidades y de las instituciones sociales que desarrollan programas de salud.

El proceso educativo debe ser un medio para el desarrollo integral que permita el despliegue no sólo de las capacidades productivas de las personas, sino también de sus capacidades espirituales, culturales, cívicas, morales, etc. Para encaminarnos hacia este objetivo deberían contemplarse algunas políticas como:

- Profundizar el proceso de reforma educativa ya iniciado por el gobierno.
- Desarrollo de programas de capacitación y actualización sobre contenidos y metodología para los docentes.
- Dar importancia a los procesos de enseñanza-aprendizaje que incorporen la participación de los educandos y que desarrollen las capacidades creativas, la conciencia crítica y el conocimiento de las realidades del país y del mundo.
- Regulación de la creación y funcionamiento de los centros educativos privados.
- Control de la calidad de la enseñanza en los centros privados a todos los niveles.

- Desarrollo de programas masivos de alfabetización de adultos con participación del sector público y de organizaciones no gubernamentales que desarrollan programas de educación.
- Impulso de las escuelas para padres como medio para involucrarlos más en el proceso educativo de los hijos (as) y para fomentar en ellos un perfil humano y cívico.
- Fomentar en los medios de comunicación el desarrollo de programas educativos y de fomento de los valores humanos, ambientales, cívicos, etc. Paralelamente hay que establecer una seria regulación y control de los programas televisivos o cinematográficos con contenidos violentos.
- Priorizar la ampliación de la cobertura educativa en aquellas áreas donde haya niveles más bajos de escolaridad.

Política Laboral

La regulación del mercado de trabajo es una de las claves de un crecimiento con distribución y por tanto del desarrollo. Las características de subempleo, informalidad, altas tasas de rotación, crecimiento de salarios por debajo de la productividad, desprotección jurídica y penosidad laboral, forman parte estructural del actual modelo económico. Una profunda reforma a las reglas del juego en materia laboral es una condición necesaria para entrar en una senda de desarrollo equilibrado y sustentable. En esta línea, proponemos:

- Apoyar a corto plazo la organización sindical al menos en el 50% de las empresas de mas de 100 trabajadores, haciendo las modificaciones legales oportunas para aplicar una política sistemática de fomento de la negociación colectiva.
- Establecer programas de capacitación para gerentes empresariales y sindicalistas en materia de contratación colectiva, derechos y libertades sindicales, y participación institucional.

- Mejorar la participación de las rentas salariales en el producto nacional.
- Reforzar presupuestariamente el Ministerio de Trabajo, con énfasis en los departamentos de inspección laboral.
- Calificar a las organizaciones sindicales para ejercer funciones de inspección laboral.
- Cumplir y hacer cumplir las leyes vigentes en materia de criterios para la fijación de salarios mínimos.
- El aumento de los salarios reales es imprescindible para generar la demanda que permita elevar los turnos de trabajo en las empresas, que actualmente trabajan en su mayoría a un solo turno diario, con una gran infrautilización de la capacidad instalada.
- Poner en práctica medidas que favorezcan el incremento del "salario social" (vacaciones, seguros y gastos médicos, capacitación, pensiones y retiros, transporte, recreación, etc.).
- Fomentar entre los empresarios, donde sea posible y factible, los acuerdos de participación de los empleados en las acciones y/o decisiones de las empresas, o los acuerdos que tiendan a vincular los movimientos salariales a los incrementos de productividad.
- Exigir a los inversionistas extranjeros, como una de las condiciones de la autorización de inversión, el compromiso de respetar los derechos sindicales y laborales de los trabajadores.
- Promover en los tratados comerciales la introducción de la cláusula social.