

### 2.3. Políticas de seguridad ambiental

Destacamos al menos siete políticas generales en materia específicamente medioambiental: de protección/conservación de ecosistemas naturales; de transformación/regulación de las actividades económicas; de sanidad y riesgo ambiental; de planeación urbana; de educación; de cambios institucionales; y de captación de fondos internacionales.

#### **Políticas de protección/conservación de ecosistemas naturales**

He aquí algunas acciones estratégicas al respecto:

- Iniciar como tarea prioritaria y urgente un programa de reforestación masiva y adecuamiento socio-económico de la cuenca del río Lempa.
- Aplicación inmediata de las disposiciones legales que contemplan la protección de los bosques salados o manglares. Debe ponerse fin drástico a la tala de estos preciados y escasos bosques. Las zonas de manglares ubicados en la Barra de Santiago, Bahía de Jiquilisco y Golfo de Fonseca, deben ser declaradas áreas de reserva forestal.
- Usar todos los medios legales y persuasivos posibles para proteger las pocas áreas o ecosistemas naturales que le quedan al país, en especial los siguientes bosques: El Imposible, Nancuchiname, Deninger, Montecristo.
- Decretar reserva forestal la totalidad de la finca El Espino y establecer reglamentos que protejan los ecosistemas que rodean la ciudad capital del acelerado y desordenado crecimiento urbanístico, en especial la zona sur de San Salvador; habría que detener, o al menos establecer una regulación estricta de construcciones de muy baja densidad, en las importantes zonas de recarga de Santa Elena, Santa Tecla, parte alta de la colonia Escalón y en general la zona de la cordillera del

Bálsamo. Asimismo hay que priorizar la reforestación y protección del volcán de San Salvador y el cerro San Jacinto.

- Declarar "recurso estratégico nacional" al recurso agua, de tal forma que se permita implementar medidas legales y no legales que protejan y garanticen una explotación adecuada de las fuentes de agua dulce (mantos acuíferos superficiales y subterráneos, ríos, lagos y lagunas), así como se permita contener los usos irracionales en su consumo.

### **Políticas de transformación y regulación de las actividades económicas**

Una estrategia de desarrollo sustentable debe tender a la transformación de los patrones tecnológicos y de consumo, así como a la regulación de las actividades económicas que atentan contra el medioambiente. A nivel de la producción de bienes cabe destacar: la promoción al uso de tecnologías apropiadas (mayor uso de materia prima orgánica en la industria, importación/producción de "tecnologías y bienes de capital verdes", fomento del multicultivo o de sistemas orgánicos de producción en la agricultura, etc.), líneas de crédito y políticas fiscales especiales para actividades no contaminantes o protectoras del ecosistema, fomento a la exportación de productos orgánicos, instalación de procesos de tratamiento o reutilización de desechos, exigencias crecientes para contar con estudios de impacto ambiental en las inversiones o proyectos, etc.

A nivel de las actividades de circulación y consumo vale la pena señalar las siguientes acciones: sentar las bases reales para la aplicabilidad de la ley de transporte en lo que se refiere a la revisión técnica anual de las unidades de transporte y controle de una vez por todas el problema del humo de los buses y camiones; garantizar un mejor refinamiento del petróleo, generalizar el uso de la gasolina sin plomo; control estricto de los productos vencidos o con componentes ya catalogados nocivos a la salud dentro del sector comercial; levantar un programa emergente de recolección, depósito y tratamiento de la basura, especialmente en San Salvador y alrededores.

## **Política de Sanidad y Riesgo Ambiental**

Una política de Sanidad y Riesgo Ambiental debe procurar que los ecosistemas en que vivimos los salvadoreños no se conviertan en campos de proliferación y propagación de agentes nocivos para la salud humana, animal y vegetal, así como en medios estimulantes de desastres “naturales” y/o de ampliación de sus impactos negativos en la población.

He aquí algunas medidas recomendadas: reforzar, cuantitativa y cualitativamente, las instancias de control de calidad de los bienes y servicios, en especial los bienes alimenticios y el agua; emprender un programa especial de saneamiento del lago de Ilopango, Cerrón Grande, Golfo de Fonseca y río Acelhuate, así como de otros importantes ríos y lagos del país; establecer un programa nacional de tratamiento y reutilización de desechos sólidos o líquidos, tanto de origen industrial como doméstico; potenciar organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la defensa de los consumidores; crear condiciones reales que permitan o faciliten la aplicabilidad efectiva de la Ley de Protección al Consumidor; elaboración de una política general sobre riesgos ambientales y rediseño del Comité de Emergencia Nacional; crear programas de readecuación o reubicación de las viviendas/habitantes en zonas previamente identificadas como de “alto riesgo”; que las alcaldías u organizaciones no gubernamentales, en conjunto con las comunidades, fomenten la organización de la población de cara a la prevención y mitigación de desastres, etc.

## **Ordenamiento territorial a nivel urbano**

Una política de seguridad ambiental debe trazarse un ordenamiento en la ocupación del suelo y actividades urbanas:

- Racionalización del crecimiento urbanístico en base a parámetros como: ubicación respecto a mantos acuíferos, flujo vehicular, desplazamiento a centros de trabajo, dotación de áreas de esparcimiento, ubicación respecto a focos de contaminación, etc.

- Regulación en la eliminación de desechos líquidos, sólidos y gaseosos de las actividades industriales.
- Apoyo a la puesta en marcha y ejecución de la Ley de Transporte Terrestre.
- Plan de descongestionamiento vehicular de la ciudad de San Salvador.
- Rehabilitación del casco urbano o centro de la ciudad de San Salvador.
- Acceso a servicios públicos urbanos (agua, carreteras, red del tendido eléctrico y telecomunicaciones, etc.)
- Reglamento sobre calidad y seguridad en la construcción de edificaciones (cumplimiento o ampliación de las normativas anti-sísmicas por ejemplo).
- Fortalecimiento o creación de una unidad de planeación urbana.
- Mejora en la coordinación institucional sobre aspectos urbanos.

### **Política de concientización ecológica**

Una política de concientización/educación en esta temática debe contribuir a generar en la ciudadanía una “conciencia ecológica colectiva”, de tal forma que el deterioro de nuestro ecosistema sea interiorizado como una preocupación fundamental de todos los salvadoreños. Para ello es preciso que el sistema educativo formal e informal retomen dentro de sus respectivas dinámicas, la problemática del medio ambiente.

Lo anterior implica, al menos, algunas acciones como: que todos los programas y niveles educativos introduzcan la ecología

como una materia de estudio; que el Ministerio de Agricultura cree extensionistas y programas de asistencia técnica de contenido ecológico; que todos los Ministerios incorporen la problemática ecológica en sus respectivas campañas publicitarias; que el organismo gubernamental responsable del medio ambiente desarrolle cursos de formación y capacitación de contenido ecológico e impulse campañas permanentes de concientización medioambientalista.

### **Política institucional**

Para llevar a cabo las políticas antes mencionadas se requiere de un marco institucional adecuado. Este debe contemplar medidas que tiendan a fortalecer o reformar el marco institucional existente como a crear uno nuevo. He aquí algunas de ellas: hacer real y efectivo el funcionamiento del Consejo Nacional del Medio Ambiente, como ente rector y coordinador de una política nacional del medio ambiente; como alternativa a lo anterior se podrían ir creando las condiciones para convertir la actual SEMA en un Ministerio del Medio Ambiente, o al menos en un organismo con capacidad decisoria y ejecutiva; sacar la SEMA del Ministerio del Interior; brindar apoyo político y financiero a las organizaciones no gubernamentales ambientalistas; fortalecer la capacidad de gestión ambiental de los municipios o localidades; elaborar participativamente y aprobar la Ley sobre el Medio Ambiente y crear las condiciones que garanticen su aplicabilidad, dentro de lo que destaca la adecuación/preparación del sistema judicial y policial en dicha materia.

### **Política de captación internacional de fondos para el medio ambiente**

Los recursos financieros internacionales, disponibles para enfrentar las problemáticas ecológicas, son abundantes y de relativamente fácil acceso. El Salvador debe contar con una política explícita de búsqueda o captación de dichos recursos. Para ello sería necesario: contar con una oficina de información y monitoreo de las fuentes de financiamiento más importantes en materia medioambiental; disponer de una gestoría de proyectos;

ratificar o suscribir los tratados internacionales pendientes en materia medioambiental; consolidar los avances dados en el marco de la Alianza Estratégica para el Desarrollo Sostenible, existente a nivel de los gobiernos centroamericanos.

#### **2.4. Políticas orientadas al fortalecimiento administrativo del Estado**

En los últimos años se ha venido operando un debilitamiento del papel del Estado en la vida económica y social del país, debido, en gran parte, a las políticas neoliberales que contraponen el rol del Estado y del mercado, y parten del dogma que hace al primero ineficiente por definición.

Es dentro de este enfoque que se vienen implementando los actuales programas de privatización, desregulación de la economía, reducción de la planilla de los empleados públicos y descentralización.

Otro factor que ha incidido en el debilitamiento del Estado es el problema de la corrupción, el cual ha penetrado en las estructuras estatales, generando malversación de fondos públicos, favoreciendo los bolsillos de los funcionarios públicos y sus allegados y limitando el cumplimiento de las respectivas tareas.

El logro de un verdadero proceso de desarrollo requiere de la participación coordinada de todos los sectores del país, entre ellos el Estado. Lo mismo exige el contexto de integración regional y el fenómeno de la globalización en el que nos vemos inmersos.

Sin una reforma en profundidad de la Administración Pública, ésta se encontrará estructuralmente incapacitada para diseñar y aplicar un programa como el propuesto. Coincidimos con los técnicos de los organismos financieros internacionales (BID, PNUD, BM) en la urgencia de la reforma, pero no en los objetivos de la misma: para nosotros, no es prioritario el control del gasto

corriente (por la existencia de un potencial de recaudación fiscal muy grande), y sí tiene un carácter crítico la creación de una capacidad administrativa y técnica, la creación de una verdadera administración pública, libre de las secuelas de corrupción, nepotismo, clientelismo e ineficiencia que comporta el actual modelo de Estado.

Entre las medidas que deben adoptarse para hacer viable desde el punto de vista de la gestión un programa como el que proponemos, destacan:

- El impulso de programas con visión de medio y largo plazo, que garanticen la continuidad más allá de los períodos presidenciales. Esto exige que dichos programas sean impulsados con el consenso de distintas y variadas fuerzas económicas, políticas y sociales, de tal forma que reporten beneficios para toda la población y no sólo a grupos privilegiados.
- La modernización de la administración pública, incorporando aquellos mecanismos, instrumentos y tecnologías que permitan una gestión eficiente y efectiva en relación a los servicios que presta.
- Creación y fortalecimiento de las unidades de planificación sectorial dentro del Ministerio de Economía, Agricultura, Obras Públicas. Particular atención habría que dar a la formación de un departamento o dirección de industria al interior del Ministerio de Economía.
- Hay que emprender programas de capacitación/reubicación al interior de los empleados públicos. La conducción del desarrollo exige la readecuación o creación de nuevas funciones al Estado, y por ende el personal adecuado y capacitado para asumirlas.
- Creación de una comisión especial contra la corrupción; con amplios poderes y autonomía, con acceso a información clasi-

ficada, autónoma del gobierno, formada de consenso por la sociedad civil (iglesias, empresa privada, organizaciones populares, empleados públicos, etc.).

- Reforzar la contraloría “desde arriba” (Corte de Cuentas), y completarla con contralorías “desde abajo” (formada al interior de las dependencias por empleados honestos y usuarios organizados).
- Elaborar una ley particular contra la corrupción en la Administración Pública.
- Obligar la publicación de las licitaciones públicas con el detalle de sus resultados.
- Revisión y control de las “cajas chicas” de los Ministros y altos jefes. Exigir un presupuesto detallado y transparente al Ministerio de Defensa.
- Saneamiento financiero y administrativo de las instituciones autónomas... pero no bajo el criterio de privatizar beneficios y socializar las pérdidas. Debe buscarse la eficiencia en las empresas públicas, en especial en ANDA y sobre todo CEL (cuyos subsidios representan una de las mayores cargas al fisco. El informe del BID al que ya hemos hecho referencia menciona un monto equivalente al 1,5% del PIB). La excelencia administrativa-ejecutiva debe ser el criterio de selección de los altos funcionarios de estas empresas públicas y no el “compadrazgo”. La presidencia de estas instituciones debe ser ratificada por la Asamblea Legislativa.
- Venta de activos del Estado. Donde la “privatización participativa” debe contemplar los activos sobredimensionados de todos los Ministerios, incluyendo el de Defensa.
- Recuperación y renegociación de la deuda financiera comprada a los bancos comerciales. El Estado salvadoreño no puede



seguir "chineando" ese "hueco financiero" dejado por el proceso de reprivatización de la banca (con el artificio del FOSAFI). Hay que establecer mecanismos que permitan, por un lado, una mayor recuperación de la mora de los usuarios de los créditos, y por otro, buscar compartir costos con la banca comercial (el Estado no puede ser el único culpable de una banca mal manejada).

- Coordinar la acción de las diferentes dependencias del sector público, para evitar la duplicidad de funciones y los gastos innecesarios.
- La descentralización mediante el traslado de funciones y decisiones a instancias regionales y municipales.

Consideramos que el impulso de todas estas políticas tendientes a la generación del desarrollo contribuirán a la reducción paulatina de los altos niveles de pobreza existentes en nuestro país. En efecto, el fortalecimiento de las capacidades productivas de los pequeños y medianos productores, una distribución más equitativa de la riqueza, la mejora en las condiciones de salud y educación, el mayor acceso a los servicios públicos, adecuadas condiciones laborales y de empleo, elevados niveles de seguridad ambiental, etc., son todos ellos factores que contribuirán a un combate más profundo y estructural de la pobreza.

## II.

### POLITICAS MACROECONOMICAS Y ESTABILIDAD

En la visión neoliberal de la economía, la política macroeconómica tiene como objetivo casi exclusivo el estabilizar y reducir los desequilibrios monetarios: el desequilibrio de los precios internos (inflación), el desequilibrio de los precios públicos (déficit fiscal) y el desequilibrio de los precios externos (déficit del sector externo, tipo de cambio). Para gestionar o controlar estos desequilibrios, los neoliberales usan preferentemente las políticas monetarias restrictivas y la contracción de la actividad general de la economía.

En esto establecemos una real ruptura con el diseño neoliberal de políticas macroeconómicas, que tiene como estabilizador casi exclusivo de las mismas a la política monetaria. Nuestro estabilizador, en cambio, integra el conjunto de políticas, destacándose no sólo la política monetaria sino, y sobre todo, la política fiscal y la política financiera.

La política fiscal es fundamental, pues el margen de maniobra de la misma es todavía elevado en nuestro país, ya que los bajos niveles de recaudación y la estructura impositiva excesivamente centrada en la imposición indirecta reflejan aun la existencia de un Estado reducido y débil para enfrentar los retos

que exige la conducción del proceso de desarrollo. En tal sentido la política de Gasto Público se vuelve también particularmente importante.

Será por tanto el déficit fiscal uno de los desequilibrios que estará en el centro de nuestra atención; sobre todo para evitar que las políticas de fomento se traduzca en un empeoramiento del comportamiento fiscal. Para ello, proponemos una política más activa de ingresos, por cuanto el nivel de recaudación fiscal se encuentra todavía por debajo de los umbrales de eficiencia desde cualquier punto de vista (tanto desde el de la justicia recaudatoria como desde la eficacia marginal del gasto fiscal, como desde el punto de vista del nivel de gasto público insuficiente).

Además proponemos un conjunto de medidas orientadas a la expansión de la actividad productiva (donde no sólo la política fiscal sino también la política financiera juega un rol esencial), pues los niveles de pobreza en el país no permiten ni siquiera pensar en un ajuste contractivo, si el objetivo real es reducir rápidamente las condiciones estructurales de reproducción de la miseria.

Valga señalar que la política expansiva que proponemos no está destinada a incrementar la demanda final, sino a reactivar los sectores productivos, a incrementar la cantidad de bienes y servicios que la economía salvadoreña es capaz de generar internamente.

En consecuencia, otro de los ejes de nuestra propuesta macroeconómica es la política financiera. Consideramos básico para garantizar una estabilidad de corto y largo plazo, una política adecuada de crédito. Tómese en cuenta además que un problema clave que deriva de la polarización estructural de la sociedad salvadoreña es el acceso restringido al crédito que tiene la mayoría de productores actuales o potenciales.

Por otra parte consideramos que el déficit comercial, que no se percibe como problema de corto plazo por la relativa disponibi-

lidad de divisas, es uno de los desequilibrios monetario-financieros fundamentales de la economía salvadoreña. Nuestra propuesta apunta a resolverlo mediante una política comercial de medio plazo, dado que por el momento la balanza de pagos cuenta con la financiación necesaria para mantenerse más o menos equilibrada.

## 1. POLITICA FINANCIERA

### 1.1. Tasas de interés

Se deben acelerar las medidas que permitan provocar bajas sustanciales en las tasas de interés. Las actuales tasas son relativamente altas, sobre todo considerando los todavía elevados niveles de liquidez actual y la tasa de inflación relativamente baja. Hay que tomar en cuenta que las tasas de interés vigente no expresan las tasas de interés de un mercado donde, hasta el momento, relativamente ha venido abundando el capital-dinero.

Las medidas que proponemos se centran en la actuación del BCR y en los márgenes de la intermediación bancaria.

La intervención principal del BCR en la regulación macroeconómica se ha orientado en los últimos años a dos objetivos: sostener el precio del dólar<sup>11</sup> y reducir la expansión del crédito al ritmo de aumento de la liquidez en dólares, con el objetivo de evitar una expansión de la demanda que pudiera disparar los índices de inflación.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> En lo que se refiere al control del tipo de cambio, resulta paradójico que un gobierno de proclamada fe neoliberal decida intervenir permanentemente en el mercado de divisas, para alterar sustancialmente el precio de mercado del dólar. Pero aunque no compartimos dicha fe, tampoco consideramos conveniente la solución propuesta para eliminar la intervención (la dolarización de la economía y la supresión de la política monetaria).

<sup>12</sup> El argumento postkeynesiano de que la inflación se controla mejor a través de la regulación del crédito no sirve para nuestras circunstancias. De hecho, el elevado volumen de importaciones está sirviendo como un mecanismo de estabilización de precios, por cuanto la menor tasa de inflación internacional respecto a la tasa potencial de inflación interna, hace que las importaciones incluyan importación de deflación. La expansión de la demanda generada por el crédito, que se traslada en su mayor parte a demanda de importaciones, no provoca por tanto presiones sustanciales sobre los precios internos.

Hay que tomar en cuenta que no se puede, o no se debe, pretender controlar el déficit comercial mediante una política de control del crédito, pues una parte sustancial de la demanda de importaciones está vinculada a las transferencias unilaterales, que no se ve afectada por la política de restricción del crédito, y otra forma parte de la demanda intermedia, cuya contracción significaría una contracción global de la economía y un mayor deterioro de la estructura productiva.

Por otro lado, el BCR debe relajar los elevados coeficientes de encaje legal, pero sujeto siempre a una paralela reducción de las tasas de interés activas, que significa una negociación con el oligopolio bancario, desde una posición de fuerza del BCR que actualmente no tiene.

Además del encaje legal, constituido por reservas técnicas, se deben fijar coeficientes de inversión obligatoria, de tal modo que la expansión del crédito no se dirija exclusivamente a las actividades más rentables a corto plazo y al consumo, sino que se orienten a la inversión productiva.

Los coeficientes de inversión obligatoria deben entenderse como un instrumento temporal de reactivación de la industria y el agro, por lo tanto deben ser objeto de un monitoreo permanente por parte de las autoridades económicas, para reducirlos a medida que la actividad productiva adopte una senda de crecimiento duradera.

Finalmente, se debería intentar, por medio de mecanismos directos o indirectos, reducir los elevados márgenes existentes entre las tasas de interés activas y pasivas (disminuir el "spread"). En efecto, en los últimos tiempos el "spread" ha tendido a incrementarse.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Así por ejemplo, en septiembre 94, al mismo tiempo que en el informe de los 100 días degobierno el Presidente mencionaba como uno de los logros y/o tendencias económicas favorables la baja en los tipos de interés, los informes de movimiento de las tasas de interés

## 1.2. Coste de la intermediación bancaria

Las comisiones bancarias elevadas reflejan la situación de oligopolio en que se maneja el sistema financiero, sin que el marco legal e institucional (Ley de Defensa del Consumidor, supervisión bancaria, BCR) contribuya a introducir competencia en el sector. El sistema bancario obtiene más del 50% de sus utilidades de las comisiones, lo cual, visto desde el lado de los solicitantes de crédito, significa una elevación en el coste real del crédito que puede significar entre tres y ocho puntos, según los casos.<sup>14</sup>

Por otro lado, no es justificable cobrar tan alto por servicios que ya están incluidos dentro de los costos de operación de los mismos bancos. Por ello proponemos que se establezcan las medidas legales, administrativas e institucionales que permitan regular desde el BCR las comisiones bancarias, reduciéndolas a corto plazo al mínimo requerido por consideraciones técnicas y de costos reales de operación.

## 2. POLITICA FISCAL

La definición de la política fiscal más adecuada no se debe ver exclusivamente en términos de financiación del déficit, como tienden a hacer los gobiernos bajo las orientaciones del FMI. El régimen fiscal más conveniente se debe definir también en fun-

---

decían otra cosa muy distinta. El movimiento que tuvieron las tasas en los meses de gestión de Calderón Sol fue en realidad como sigue: las tasas pasivas promedio tendieron a bajar, sobre todo las de corto y más largo plazo; mientras las tasas activas tuvieron relativamente altos aumentos; dentro de las tasas activas, "curiosamente", las únicas que bajaron fueron las tasas interbancarias con 2.03 puntos (es decir la de los préstamos que se hacen entre sí los mismos bancos). Ciertamente Calderón Sol tenía razón en su informe: las tasas de interés tendieron a bajar...lo que no dijo en su informe fue que las que bajaban eran las tasas de interés pasivas e interbancarias y no tanto las activas, que los que más se iban beneficiando eran los banqueros y no los usuarios de los créditos.

<sup>14</sup> Por ello no es casual que en un reciente viaje de algunos banqueros salvadoreños a Chile, un funcionario de gobierno les comentara, o comentara, que ellos (los visitantes salvadoreños), más que verdaderos banqueros parecían simples "comisionistas".

ción de los objetivos de la política económica general, de la regulación de la economía. En una época en que los instrumentos de la política monetaria tienden a hacerse cada vez más rígidos, a causa de los consensos neoliberales que a todos se nos imponen, la política fiscal debe adecuarse para cumplir una serie de objetivos que ciertamente no son siempre fácilmente compatibles:

- Cubrir los niveles de inversión pública definidos por las autoridades
- Cubrir el déficit fiscal generado por el gasto corriente, las inversiones y el servicio de la deuda interna y externa.
- Mejorar la distribución de la renta.
- Incentivar el consumo o controlar la demanda.
- Incentivar al inversión.

Si consideramos la recaudación fiscal como un ahorro forzoso, que para los efectos de calcular la capacidad de ahorro privado interno no debería ser contabilizado como gasto de consumo, entonces el ahorro privado en 1993 se habría elevado al 12% del PIB<sup>15</sup>, cifra aun insuficiente, pues un nivel mínimo para financiar el gasto de inversión requerido debería situarse en torno al 20%.

Se deduce la importancia crucial de reducir en el corto plazo la propensión marginal al consumo. Una mayor restricción a la demanda de consumo debe orientarse hacia el consumo suntuario realizado por una fracción minoritaria de la población pero que concentra la mayor parte del ingreso, fundamentalmente el 20% de la población de ingreso más elevados.

En este sentido, la política fiscal forma parte del manejo coyuntural de la economía, pero es al mismo tiempo uno de los pilares

---

<sup>15</sup> En los años 1989-1993, el ahorro interno medido por las cuentas nacionales fue respectivamente del 4,9%; 0,7%; 1,5%; 1,0%; 2,8%. Pero si agregamos la participación de la recaudación fiscal en el PIB, el ahorro (previo al gasto público) se eleva en cada uno de los años señalados a: 12,5%; 8,5%; 10%; 10,6%; 11,9%.

fundamentales de las opciones estructurales en una época histórica determinada.

## 2.1 Para combatir el déficit fiscal

- Hay que mejorar el sistema tributario para garantizar una recaudación que proporcione los fondos necesarios que permitan al Estado elevar el gasto substancialmente manteniendo el déficit en niveles manejables.
- Se precisan cambios tanto de filosofía como de práctica administrativa, que permitan tener una oficina fiscal (Ministerio de Hacienda) con personal altamente cualificado, suficientemente remunerado y con un sistema de sanciones internas que permitan evitar la corrupción.
- Es urgente una real aplicación de la Ley del Delito Fiscal, con condenas efectivas a grandes evasores que sirvan como desincentivo al fraude fiscal.
- Se deben establecer mecanismos más adecuados de evaluación de la renta presunta para las profesiones liberales.
- Reducción del gasto público improductivo: es urgente un plan de reducción progresiva de la Fuerza Armada, y en general de los gastos del Ministerio de Defensa, en un marco de profesionalización y cualificación de la Fuerza Armada.
- Tasas de importación y matrícula diferenciadas a vehículos según el consumo de hidrocarburos (ECO).
- Mejorar la tasa de recuperación de la mora tributaria.
- El saneamiento administrativo y financiero de las empresas autónomas, especialmente la CEL, debe servir para reducir a corto plazo su peso en el déficit fiscal del Estado.



## 2.2. Para regular la demanda de consumo

- Se deben establecer mayores impuestos selectivos al consumo, en especial a los bienes y servicios que sean claramente dañinos al medio ambiente o a la salud humana (como los cigarrillos, bebidas alcohólicas, ciertos agroquímicos, etc.). En 1981 estos impuestos llegaban a representar el 2.2% del PIB mientras que en la actualidad (1993) apenas representaban el 1%. Si nos propusiéramos sólo lograr el porcentaje que teníamos en 1981 los ingresos fiscales podrían alcanzar cerca de 1,500 millones de colones... un monto que superaría con creces los gastos públicos en salud.
- Los impuestos selectivos al consumo deben manejarse con un criterio finalista, en el sentido de destinar los montos recaudados exclusivamente a inversión y no a gasto corriente. Por ejemplo los aumentos en los impuestos a los cigarrillos y bebidas alcohólicas podrían destinarse a inversiones en programas de salud que mermen las consecuencias de su consumo, y su consumo mismo.

## 2.3. Para mejorar la distribución de la renta

Nueva estructura del impuesto sobre la renta que permita elevar la progresividad del sistema tributario: hay que revertir la contrarreforma fiscal implementada por el primer gobierno de ARENA, si se quiere establecer un sistema fiscal equitativo, progresivo y con alguna función redistributiva en favor de los más pobres, cuando el actual sistema actúa justo al contrario, favoreciendo a los grandes consumidores y a las grandes rentas. Manteniendo la política de simplificación, proponemos la existencia de cinco tramos, con una tasa marginal mínima del 10% para rentas superiores al coste de la canasta básica familiar nacional que se sitúa en ₡ 30,000 anuales y una tasa marginal máxima del 40% para rentas superiores a los ₡ 300,000.

### 3. POLITICA DE GASTO PUBLICO

- Una restricción a la demanda de consumo (para elevar el ahorro contable), y una mayor y mejor recaudación fiscal (para elevar la participación de los recursos propios en el gasto), se deben combinar con una política de gasto público adecuada, para obtener los resultados de expansión real que se persiguen.
- Actualmente el gasto público se concentra en el pago de los gastos corrientes, mientras que los gastos de inversión se financian mediante fondos externos. Consideramos un requisito ineludible del desarrollo la reorientación progresiva del gasto hacia el fomento de la producción: el esfuerzo de inversión y el gasto público deben responder a las capacidades internas de generación de ahorro y de endeudamiento.
- La inversión pública en infraestructuras debe aumentar, pero se debe evitar el manejo político de la misma.<sup>16</sup> En particular, se debe prestar más atención a la inversión en las áreas en que se concentra la población pobre, rompiendo con la tendencia a elevar el suministro de servicios exclusivamente al área donde se concentra la actividad empresarial capitalista: AMSS y principales núcleos urbanos departamentales.
- Se necesita un programa de choque, que canalice un porcentaje y un volumen de recursos públicos a la creación de empleos temporales, focalizados geográficamente y hacia los sectores más golpeados por el ajuste estructural y por las condiciones estructurales de mal desarrollo. Proponemos en particular, inversiones en las siguientes áreas:

---

<sup>16</sup> Por ejemplo la compañía de teléfonos ANTEL, tenía previsto un plan de inversiones para 1995 por valor de € 1.200 millones, con un nivel de endeudamiento previsto perfectamente asumible con los recursos propios, pero el gobierno, para evitar que la empresa pública de un buen servicio, solamente aprobó inversiones por menos de € 500 millones, con lo cual por ejemplo se dejó sin efecto la inversión prevista en telefonía rural.

- electrificación rural;
- telefonía rural;
- pavimentación de caminos;
- obras de irrigación y reforestación;
- saneamiento urbano (aguas negras, reciclado de basuras);
- obras costeras (muelles y puertos).

Estas obras deben acompañarse de la movilización de los recursos locales de mano de obra. Un plan de cinco años debe contemplar la inversión de al menos el 3% del PIB en estas áreas, lo cual significa movilizar recursos internos por valor de ₡ 2,000 millones al año.<sup>17</sup> Sin duda es un plan ambicioso, pero debemos ser conscientes que no se encuentra fuera de las posibilidades de la economía: solamente en 1993, los depósitos de ahorro y a plazo en la banca privada pasaron de ₡ 11,335 a ₡ 15,595 millones de enero a diciembre, un incremento de ₡ 4,260 millones, una parte sustancial de los cuales son susceptibles de ser movilizados por el Estado.

#### 4. POLITICA DE COMERCIO EXTERNO

En los primeros meses de 1995 se produjeron diversos manejos de política arancelaria que acabaron por dinamitar las perspectivas de una política arancelaria centroamericana: la decisión del gobierno de Costa Rica de elevar los aranceles, y de El Salvador de aplicar una desgravación arancelaria generalizada (compensando por la desgravación de las importaciones de bienes intermedios y de capital). Esto ha generado una situación de bloqueo en el desarrollo de una política comercial común en la región.

La práctica está demostrando que no es cierto que la mejor opción de política comercial sea la reducción arancelaria, mucho menos cuando ésta se da de forma unilateral.

Por otro lado, la política de comercio exterior, en su dos componentes principales que son la política arancelaria y la política cambiaria, debe ser vista desde varios ángulos:

- como un instrumento de recaudación fiscal;
- como un instrumento orientado a la promoción de exportaciones;
- como un instrumento para facilitar la sustitución de importaciones;
- como un instrumento de captación de divisas;
- como políticas de intervención en el ciclo económico;
- para favorecer la importación de deflación en contextos internos de inflación elevada;
- para revertir la tendencia hacia la pérdida de competitividad;
- para reducir la brecha comercial externa;
- para contribuir a mantener un entorno macroeconómico adecuado.

En este sentido, nuestra propuesta en la materia se centra en los siguientes puntos:

- Introducir e impulsar el criterio de gradualidad arancelaria, sobre todo en la visión del equipo responsable de las negociaciones comerciales internacionales. Habría que promover este criterio a nivel del resto de países centroamericanos. Por otro lado, hay que oponerse con fuerza a las recientes tentativas de fijar unilateralmente el “arancel cero”.
- Establecer y manejar adecuadamente las medidas de protección no arancelarias, de cara a nuestra política de promoción de las capacidades productivas internas (normas de calidad, requerimientos fitosanitarios, formas y diseños, subsidios, cuotas, pesos, etc.).
- La política comercial debe contribuir a evitar las alzas especulativas de precios. Por ello es importante establecer el marco institucional y de infraestructuras que permita el acceso in-

---

<sup>17</sup> Para tener una medida de la dimensión del esfuerzo requerido, pensemos que en 1993 la inversión real del presupuesto ordinario alcanzó solamente la cifra de € 425 millones, siendo los gastos de capital totales de € 1.332 millones.

mediato de los consumidores a los bienes sujetos a procesos de acaparamiento y control especulativo de la oferta, estableciendo mecanismos de importaciones de choque para contrarrestar el manejo especulativo de los precios de los bienes de consumo básicos. Se trata en definitiva de contar con una política de reservas estratégicas, en la cual la política comercial juega un papel importante.

- Aplicación de una apertura más selectiva que la diseñada en los últimos años, a modo de garantizar la rentabilidad y el empleo que generan las micro, pequeña y medianas empresas. El criterio de selectividad deberá estar vinculado a la capacidad de generación interna de empleos en actividades complementarias (mayor apertura: algunos bienes de capital) o sustitutivas (menor apertura: textil, alimentos). Lo cual exige vincular la política comercial con el análisis de la estructura productiva interna, las capacidades ociosas y el crecimiento potencial de la producción por ramas.
- Hay que establecer un sistema de incentivos selectivos a la inversión sustitutiva de importaciones, en especial en aquellas ramas industriales en las cuales el dinamismo tecnológico sea potencial o actualmente más elevado, y sean ramas en las cuales el país tiene capacidad instalada o posibilidades de participación a corto plazo. Hay que señalar que algunas de estas ramas (ramas textil, calzado), han desplazado la generación de valor agregado a activos inmateriales, como el diseño, la comercialización, publicidad etc., lo cual significa que la potenciación de estas actividades en el país requiere, además de una política arancelaria adecuada, el fomento de nuevas actividades hoy por hoy poco o nada presentes en el país: escuelas de diseño, publicidad y comunicación, etc. Otras ramas están cada vez más controladas por empresas multinacionales (alimentos) lo cual exige una política arancelaria articulada a la promoción de la inversión extranjera directa.

- Desincentivar las importaciones no productivas mediante aranceles o medidas no arancelarias selectivas (contingentes de importación) a las importaciones. Aquí se deben definir las medidas más adecuadas en función de los convenios comerciales internacionales suscritos (GATT/OMC). Consideramos que un manejo adecuado de las relaciones comerciales bilaterales y multilaterales deberá ser compatible con la protección de los intereses nacionales, especialmente la reactivación de la producción y la redistribución del ingreso. En ningún caso se debe aceptar unas condiciones que sólo permitan mejorar la balanza externa mediante la compresión de los salarios reales del sector exportador.
- Incrementar el valor agregado de nuestras exportaciones, reforzando la institucionalidad regional en materia de comercio exterior para facilitar incrementos salariales, y reforzando el control de la oferta de los productos de agroexportación a través de las organizaciones mundiales de productores, así como por medio de la innovación tecnológica y el aprovechamiento de las cadenas productivas.

## 5. POLITICA MONETARIA

A diferencia de las políticas predominantes, en nuestra opinión la gestión de la moneda no afecta solamente a las variables nominales, sino que implica la actuación sobre un componente real de la economía.

Es por eso que no podemos renunciar a la soberanía monetaria, eliminando el uso de la moneda nacional, por cuanto ello significa eliminar de golpe la existencia de un espacio económico nacional, y por tanto las posibilidades de transformación estructural del país. Sustituir la moneda nacional por una moneda extranjera, aunque esta se haya constituido en la principal reserva de valor, significa incorporar el territorio nacional al sistema productivo emisor, y por tanto, subordinar la co-

yuntura nacional a la coyuntura y el ciclo del país monetariamente soberano.

Por ello consideramos un objetivo prioritario frenar la creciente dolarización de la economía, mediante la aplicación de varias medidas, alguna ya anunciada por el gobierno:

- Generar la capacidad técnica en el BCR de gestionar una cartera de reservas diversificada.<sup>18</sup>
- Para frenar la dolarización, hay que prohibir a corto plazo la concesión de créditos en divisas, salvo créditos de corto plazo para ser utilizados en operaciones de importación. Tan solo cuando las tasas de interés nacionales se equiparen con las tasas de los EE.UU., se puede permitir la emisión de activos bancarios en dólares.<sup>19</sup>
- Consolidar la estabilidad de la moneda nacional requiere que el dinamismo de la producción nacional se imponga al dinamismo del consumo inducido del exterior: la reducción de las tasas de interés –y en general del coste del crédito– debe ser un componente esencial no sólo de la política financiera a corto plazo, sino de la estabilización monetaria a largo plazo. La intervención de las autoridades monetarias deberá pasar por un cambio de filosofía en su actuación, que contemple la reglamentación de un mercado que dista bastante de sujetarse a las normas de la libre competencia, y actuar más bien de cara a los comportamientos oligopólicos.

## 6. POLITICA SALARIAL/DE RENTAS

Tradicionalmente la política de rentas ha quedado limitada a la fijación de los salarios mínimos. Las graves distorsiones que presenta el proceso de acumulación aconsejan ahora una política más activa, que abarque tanto las rentas del capital como las salariales.

En un programa expansivo como el que proponemos, la política de rentas debe contribuir a reducir las presiones inflacionarias, a mejorar la distribución del ingreso y a garantizar los equilibrios adecuados entre consumo, ahorro e inversión.

Las políticas de rentas son las más difíciles de aplicar, porque requieren el consenso y la participación activa de los diferentes actores económicos, empresarios, trabajadores y gobierno. Por lo tanto, sólo en el marco de un programa económico democrático puede desarrollarse una política de este tipo. Para el necesario debate que esta propuesta requiere, proponemos las siguientes medidas:

- Incrementar la participación de los salarios reales en el excedente nacional.
- Incrementar el salario social, ampliando las prestaciones del ISSS, en particular la cobertura de los hijos hasta los 16 años de edad, y cubrir el incremento del gasto mediante el aumento de las cotizaciones al ISSS, tanto de la cuota patronal, como de la obrera y de la aportación del Estado, aplicando medidas urgentes para cobrar la mora del Estado y patronal, ampliar la base de cotizantes mediante un plan de lucha contra el fraude, y racionalización de gastos.
- Establecer la cotización patronal y obrera de los asalariados rurales, creando los mecanismos jurídicos y financieros para abarcar a los asalariados de temporada.

---

<sup>18</sup> Es ilógico, en un contexto internacional de fluctuaciones bruscas de las divisas, atar las reservas a una sola, el dólar estadounidense, que además no se caracteriza por ser de las más estables.

<sup>19</sup> Hay que terminar con la actual laxitud en materia de emisiones bancarias en moneda extranjera; lo que en principio se ideó como mecanismo para aliviar la presión sobre el BCR, incapacitado de esterilizar la cantidad de divisas que se incorporaban a la economía, se acabó convirtiendo en el principal factor de dolarización de la economía: si esta no avanza más rápido, es porque el control de la política monetaria ha pasado del BCR a la banca comercial, y esta está haciendo fabulosas ganancias con el manejo de tasa de interés diferenciadas para sus activos y pasivos en dólares y en moneda nacional.



- Establecer un impuesto a las ganancias del capital financiero;
- Aumentar los porcentajes del impuesto de la renta de personas jurídicas, estableciendo al mismo tiempo exenciones por inversión de ganancias en activos fijos.
- Apoyo financiero y técnico para mejorar la asignación de rentas en las micro y pequeñas empresas, de cara a incrementar la tasa de acumulación interna de esas empresas.
- Establecer los mecanismos fiscales y de contratación colectiva adecuados para incentivar la participación de los asalariados en las utilidades de las empresas. ■

## BIBLIOGRAFIA

- ARIAS PEÑATE, SALVADOR y otros, *Centroamérica obstáculos y perspectivas del desarrollo: Un marco cuantitativo-MOCECA*, 1ª ed. San José, Costa Rica, DEI, 1993.
- ARRIOLA, JOAQUIN, "El fracaso de los Programas de Ajuste Estructural en América Latina", en *Revista Realidad Económico-social*, año V, N° 30, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, San Salvador, noviembre-diciembre 1992.
- ARRIOLA, JOAQUIN, "La estructura productiva salvadoreña: Un análisis de la matriz insumo producto 1990", en *Alternativas para el Desarrollo* N° 23, Fundación Nacional para el Desarrollo, FUNDE, San Salvador, 1994.
- ARRIOLA, JOAQUIN, "La industria en El Salvador: Análisis y propuestas", *Avances* N° 4, FUNDE, agosto de 1993.
- ASOCODE, *Estrategia Productiva de los Pequeños y Medianos Productores del Istmo Centroamericano*, agosto de 1991.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, Departamento de Desarrollo Económico, *El Salvador, Informe Socio-Económico*, Informe preparado por una misión del BID que visitó El Salvador del 15 de junio al 3 de julio de 1992, enero de 1993.
- BCIE, "Estudio sobre la situación del sector en la región y sobre mecanismos operativos y de consecución de recursos para el financiamiento del subprograma", *Subprograma Regional de Preservación del Medio Ambiente*, octubre de 1992.

BCR, *Nuevo Sistema de Cuentas Nacionales*.

BCR, *Revista Trimestral*, varios números.

BRAND, SALVADOR OSVALDO, "La modernización industrial: una necesidad impostergable", en *El Diario de Hoy*, San Salvador, 15 de julio de 1994.

CEPAL, *El Salvador: evolución económica durante 1994*, 27 de mayo de 1995.

DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA Y CENSOS, *Avance Estadístico*, varios números.

EL PAIS, Madrid, España, 14 de octubre de 1995.

FUNDE-EQUIPO AGROPECUARIO, "Propuesta de Desarrollo Agropecuario" (Documento para discusión), 15 de febrero de 1994.

FURTADO, CELSO y otros, *Hacia otro desarrollo: enfoques y estrategias*, Siglo XXI Editores, México, 1978.

FUSADES, *¿Como está nuestra economía? 1993*, Departamento de Estudios Económicos y Sociales, San Salvador, agosto de 1994.

FUSADES, "Inversión y exportaciones: elementos claves para el crecimiento", en *Informe Semanal* N° 28, San Salvador, agosto de 1994.

GAES-MIPLAN, "Evolución Económica y Social", *Informe Trimestral* N° 3, enero-septiembre de 1994.

JULIEN, CLAUDE, "La Ballade des prétendus", en *Le Monde Diplomatique*, París, diciembre, 1992.

LUNGO, MARIO Y FRANCISCO OPORTO, "La Infraestructura y los Servicios en El Salvador", *Avances* N° 7, FUNDE, San Salvador, 1995.

- LUNGO, MARIO Y KAY EEKHOFF, "Migración Internacional y Desarrollo: El Caso de Santa Elena", en *Alternativas para el Desarrollo* N° 28, FUNDE, abril 1995.
- MAX-NEEF, MANFRED, "Notas sobre la semiología de nuestra megacrisis", en *Desarrollo*, Revista de la Sociedad Internacional para el Desarrollo N° 20, Roma, 1991.
- MEMBREÑO, LUIS, "Los bancos, ganancias y comisiones", en *El Diario de Hoy*, San Salvador, 15 de agosto de 1994.
- MILLER & HOLBROOKE, "Diagnóstico del Sector de Telecomunicaciones", *Estudio Sectorial, Primer Informe*, 16 de noviembre de 1993
- MIPLAN, *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*, varios años.
- MIPLAN, *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares 1990-1991*.
- NACIONES UNIDAS, *Transnational Corporations as Engines of Growth*, División de Empresas Transnacionales y Gestión, Naciones Unidas, New York, 1992.
- PEEMANS, J. PH., "Revolutions industrielles, modernization et développement raport", *CMID, Institut Supérieur de Philosophie, U. Catholique de Louvain*, Bélgica, 1986.
- PNUD, *Informe sobre el Desarrollo Humano*, 1993
- PORTILLO MARVIN, "La economía pierde el ritmo", en *El Diario de Hoy*, San Salvador, 15 de septiembre de 1994.
- RIVERA CAMPOS, ROBERTO Y MARK GALLAGER. *El gasto público y el Estado Moderno*, noviembre de 1994.
- RUBIO FABIAN, ROBERTO, "Análisis crítico de la gestión macroeconómica predominante: la universalización de la política económica neoliberal", *Avances* N° 2, FUNDE, San Salvador, febrero de 1993.

- RUBIO FABIAN, ROBERTO, "La reconversión del pensamiento económico de cara al siglo XXI", en *Tendencias* N° 24, San Salvador, octubre de 1993.
- RUBIO FABIAN, ROBERTO, "Le rôle de l'agro-exportation dans la formation du style de développement de l'industrie manufacturière, de la situation alimentaire et écologique du Salvador (1950-1979)", Thèse Doctorat, Université Catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve, Belgique, 1991.
- SCHATAN, JACOBO, "La naturaleza engañosa de los indicadores socioeconómicos", en *Desarrollo*, Revista de la Sociedad Internacional para el Desarrollo N° 20, Roma, 1991.
- TRIGUEROS, JOSÉ LUIS, "Política monetaria frena crecimiento económico", en *La Prensa Gráfica*, San Salvador, noviembre de 1994.
- 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, 13° período de sesiones, Ginebra, 24 de octubre de 1994.
- VALIENTE, DURAN, "¿Ya vio las ganancias de los bancos?", en *La Prensa Gráfica*, San Salvador, 11 de agosto de 1994.

## ¿Qué es la Fundación Nacional para el Desarrollo -FUNDE-?

La Fundación Nacional para el Desarrollo fue creada en 1991 como un centro de investigaciones autónomo y sin fines de lucro. Su misión fundamental es: promover, a través de la investigación y de sus acciones de proyección e incidencia, la transformación de las estructuras económicas y sociales de El Salvador, de tal forma que generen el bienestar de las presentes y futuras generaciones de salvadoreños y salvadoreñas.

Entre los miembros fundadores de la FUNDE, se incluyen organizaciones populares, organismos cooperativos e instituciones de desarrollo social.

Los objetivos de la FUNDE son:

- Formulación de una estrategia integral de desarrollo económico y social alternativa, a nivel macroeconómico, sectorial y regional/local.
- Contribuir al diseño y al proceso de articulación de un sistema concertado e integral de desarrollo económico y social.
- Fortalecer la capacidad propositiva del movimiento popular y de las fuerzas democráticas del país, en el campo económico y social, y en el marco del desarrollo alternativo.
- Incidir con propuestas consistentes en las políticas socio-económicas impulsadas por las distintas instancias de gobierno y otros organismos nacionales e internacionales.
- Contribuir a la discusión y reflexión en torno a los procesos de globalización e integración regional.

funde

Fundación Nacional  
para el Desarrollo



Equipo de  
Educación Maíz