

Los desafíos macroeconómicos del desarrollo

María Eugenia Ochoa

En el marco de una fecha simbólica celebrada por FUNDE al cumplir su primera década de existencia, se entretajan esfuerzos de análisis, reflexión y elaboración de propuestas que sobre el desarrollo local, regional y nacional se han venido impulsando, pero también se convierte en un momento lúdico para dejar volar los sueños y anhelos de las mujeres y los hombres que a través de estos años han hecho posible la construcción de este espacio, de este camino de posibilidades que llamamos FUNDE. Esta celebración es singular tanto por los años recorridos como por el contexto y los desafíos de la vigencia de su misión como una organización comprometida con la construcción de un desarrollo multidimensional y complejo que desafía no solo las voluntades sino también la imaginación y la creatividad.

Paraphraseando una metáfora descrita en uno de los trabajos más referidos de FUNDE: Crecimiento Estéril o Desarrollo: bases para la construcción de un nuevo proyecto económico en El Salvador¹, que aludiendo a la economía salvadoreña decía: "Navegamos en un bote de velas en medio de un mar" empujados que nombramos no sin miedo y confusión GLOBALIZACIÓN.

Este libro presentado a principios de 1996 que se proyectaba como el comienzo de la

desaceleración económica salvadoreña y cumpliendo los augurios de lo que ahora llega a constituirse en el séptimo año de "lento, frágil y estéril crecimiento"².

En su introducción nos narra como informes de organismos internacionales, precisamente a principios de 1996 presentaban a la economía salvadoreña como una de las más dinámicas y vigorosas de América Latina, teniendo como criterios, la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), el control de la inflación, un ya discutible y controlado déficit fiscal como porcentaje del PIB, entre otros indicadores macroeconómicos.

Estas afirmaciones las hemos escuchado reiteradamente a lo largo de los discursos e informes oficiales donde se ha hecho alusión a lo que denominaríamos una "estética del equilibrio macroeconómico", donde la estabilidad de las variables económicas, sobretodo las monetarias, se convirtió en un fin y no en un medio o herramienta que posibilitara el desarrollo, yendo incluso más allá, confundiendo crecimiento y estabilidad macroeconómica con desarrollo.

En este trabajo FUNDE cuestionaba esa visión reduccionista de un discurso que argumentando la técnica escondía y esconde los sesgos políticos e ideológicos presentes, cuestionaba la superficialidad

de los métodos de evaluación económica empleados, de corte estrictamente cuantitativo que más que ir al fondo de una realidad compleja y multidimensional nos ha venido dibujando como en el realismo mágico de García Marques, una realidad de aparente crecimiento y estabilidad que se ha venido viviendo de manera profundamente desigual entre quienes habitamos este pequeño país.

Un contexto configurado desde finales de los 80s donde se impulsaron las diferentes medidas de política económica, expresadas en los Programas de Ajuste Estructural (PAE) y los Programas de Estabilización Económica (PEE): llámense desregulación y liberalización económica, flexibilización laboral con la consiguiente reconversión del Estado en un Estado delgado y modernizante que dejara el espacio al libre hacer de las fuerzas del mercado.

Un espacio donde los procesos de privatización de las empresas públicas, de los servicios de distribución de energía eléctrica, la telefonía y las pensiones han sido vivenciados con mayores y diferenciados impactos que han venido haciendo urgente articular un enfoque de economía política donde las diferentes políticas debían ser evaluadas no solo desde criterios técnicos sino políticos y sociales a partir de qué sectores o grupos se constituyen en los ganadores o perdedoras dadas las implicaciones que conllevan.

Así, luego de más de una década de implementación de un Ajuste Estructural

que a pesar de las evidencias empíricas de su fracaso, continúa, ya que el Consenso de Washington sigue vigente, y con un énfasis en las políticas de liberalización comercial, nos encontramos a finales del 2002, del séptimo año del lento y crítico crecimiento, que ha sido sustentado en recursos y dinámicas externas para no quedarnos a la zaga del vagón de la globalización y la modernidad.

Posterior a un 2001, donde varios terremotos sacudieron el país: primero, el terremoto de la caída de los precios del café, luego la entrada en vigencia de la mal llamada

"Ley de Integración Monetaria"³, que se constituyó en una concreta dolarización y la entrada en vigencia de los primeros Tratados de Libre Comercio (TLC), firmados por el país con República Dominicana y México, para luego culminar con los sismos de enero y febrero que sacudieron y dejaron al desnudo las vulnerabilidades económicas,

políticas, sociales y ambientales del país.

La apuesta de los tres últimos gobiernos en el país ha sido una apuesta hacia afuera, una apuesta a una estrategia de inserción externa, a promover las exportaciones, sobretodo de salvadoreños y salvadoreñas a cambio de remesas, pero sin mirar adentro, poniendo mínima atención a los sectores productivos nacionales, sobretodo el agropecuario y de la micro, pequeña y mediana empresa, con un tejido productivo más desarticulado, sin políticas sectoriales de atención, con una política financiera que

**Un enfoque de
economía política
donde las diferentes
políticas debían ser
evaluadas no solo
desde criterios
técnicos sino políticos
y sociales**

durante la década favoreció la especulación y excluyó a importantes sectores productivos del financiamiento.

En este contexto, al observar el comportamiento de las principales variables macroeconómicas, encontramos un PIB que durante el 2002 con dificultad crecerá en un 1.5%⁴, comparado con el 6% de 1995, lo que refleja la dinámica de decrecimiento de la economía, con un PIB per cápita que decrecerá, lo que se acompaña de muy limitados niveles de ahorro e inversión sobretodo privada que para 2001 había disminuido en un 3.4%⁵ con un comportamiento de la inflación que alcanza también un 2.5% (lo que se ha constituido como uno de los grandes éxitos en materia de equilibrio macroeconómico).

Se registra también, un crecimiento del consumo privado que presenta la tasa de crecimiento más pequeña de toda la década: 0.9%. lo que refleja una demanda deprimida con un creciente desempleo y subempleo, yendo el primero, más allá de la cifra oficial de un 7%⁶, ya que se tiene una tasa de desempleo estructural, resultante de relacionar el desempleo con la tasa equivalente de subempleo de un 20%, dando como resultado un 17%, y que se incrementaría al elevarse los niveles de subempleo. Al desagregar estas cifras nos encontramos con las brechas e

inequidades diversas, entre ellas las de género, expresadas en un subempleo femenino de un 32.3% frente a un subempleo masculino de un 24.5%⁷, datos que expresan el proceso de flexibilización laboral de hecho que vive el país.

En relación con la situación del empleo, se vivencia una pérdida de la capacidad adquisitiva de los salarios mínimos que por cuatro años consecutivos se mantienen estancados, lo que implica que en los hogares que dependen de salarios fijos el poder adquisitivo se ha reducido alrededor de un 8%, mientras que el salario real se ha reducido de 1988 a la fecha en un 30%, con un estancamiento del salario promedio⁸.

Esta situación que resulta más dramática para las mujeres ya que tienen un índice de

**Se vivencia una
pérdida de la
capacidad adquisitiva
de los salarios
mínimos que por
cuatro años
consecutivos se
mantienen estancados,
lo que implica que en
los hogares que
dependen de salarios
fijos el poder
adquisitivo se ha
reducido alrededor de
un 8%**

remuneración promedio menor que el de los hombres hasta en un 30%⁹, lo que se refleja también en su menor acceso al empleo formal y por lo tanto a las prestaciones sociales de ley, lo que es visible sobretodo en el sector no formal de la economía, donde las mujeres representaban en 1999 casi el 70%¹⁰.

Asimismo se registra un creciente déficit fiscal que se incrementó este 2002 a un ritmo del 44.1% respecto al 2001, manteniendo una carga tributaria de apenas el 11.1%, lo que se ve agudizado por la carga de las pensiones

de la deuda pública que alcanza el 39.1% del PIB, lo que se prevé se continúe incrementando, ya que a través de este mecanismo se continúa financiando el presupuesto anual salvadoreño en más de una quinta parte. Este endeudamiento es alto ya que la suma entre el pago de deuda y sus servicios ascendió durante el año pasado a una tercera parte de los impuestos recolectados, situación que se convierte en más preocupante cuando se cuenta con una deuda privada incierta por las dificultades de contabilidad que existen.

En términos del sector externo de la economía se registra un creciente déficit de la balanza comercial, por el poco dinamismo de las exportaciones (no solo por el café), muy a pesar de las aceleradas firmas de TLCs impulsadas desde finales del 2000, la elevada mora bancaria y la reducción del crédito para los diferentes sectores productivos, que llega en términos reales a decrecimiento del 8%¹¹ anual y la poca inversión extranjera.

Esta situación es acolchonada, como ha sucedido en los últimos años, por el incremento aunque pequeño de las remesas familiares que hasta julio de este año representaban un incremento del 4.4% con respecto al año 2001. Este panorama se vuelve más dramático dado el mayor deterioro en los términos de intercambio

**los desafíos
macroeconómicos del
desarrollo no pueden
ser abordados a fondo
si se mantiene una
formulación técnica,
aparentemente "neu-
tral" del problema,
alejada de la compleja
articulación de las
dimensiones políticas,
éticas, sociales,
ambientales y de
género que engloba**

con respecto a las otras economías con quienes se mantienen relaciones económicas y comerciales, la insuficiente inversión en materia de educación y salud, lo que incide en los niveles de cualificación de la población trabajadora y el deterioro ambiental que se acelera.

Dado este contexto económico y social, los desafíos macroeconómicos del desarrollo no pueden ser abordados a fondo si se mantiene una formulación técnica, aparentemente "neutral" del problema, alejada de la compleja articulación de

las dimensiones políticas, éticas, sociales, ambientales y de género que engloba y sino se pone en tela de juicio el papel absoluto del mercado, la ideología del mercado que subyace en la implementación de las políticas económicas actuales, lo que requiere una vuelta a reformular el papel del Estado en el que hacer económico, político y social y por ende una verdadera y comprometida reforma política como parte de un nuevo contrato social verdaderamente inclusivo y plural como diría el filósofo social nicaragüense Alejandro Serrano¹², donde "el interés público que exprese diversidad de actores sociales y económicos prive por encima del lucro y la especulación".

Una reforma del Estado que implica una reforma política que garantice un marco institucional con mecanismos funcionales y

efectivos que hagan posible el funcionamiento cada vez más pleno de un Estado de Derecho, rompiendo con un Estado Patrimonial que promueva la "democracia abarcadora y gestionadora de la diversidad de intereses e ideas"¹³, visibilizándolas, transparentándolas.

Una reforma política que vaya más allá de la descentralización de la economía o de los procesos de toma de decisiones, que incida en eliminar las condiciones estructurales que inhiben la extensión de la participación de la gente en todas las dimensiones de la economía, que las cosifican y enajenan, lo que se expresa en la forma como se diseñan e impulsan las actuales políticas y medidas económicas, de forma secreta, discrecional y excluyente. Una reforma que garantice mecanismos de participación de la gente desde su situación y condición diversa: mujeres, hombres, niñez, adolescencia, tercera edad, gente del campo, de la ciudad, que labora en la micro o en la pequeña empresa.

Entendiendo la necesidad de esta reforma como un presupuesto básico que posibilite a la par, impulsar medidas de política económica urgentes y necesarias para viabilizar el desarrollo y la convergencia de diferentes actores sociales, económicos y políticos que lo hagan posible entre ellos académicos, universidades, Organizaciones, No Gubernamentales, ONGs, organizaciones sociales, campesinas, de mujeres, ambien-

talistas, cooperativas, gremios, sindicatos, iglesias y por supuesto el mismo gobierno expresado en sus diferentes poderes estatales.

Convergencia que se puede ir construyendo a la par que se discute, reflexiona y se generan propuestas alrededor de algunos de los desafíos macroeconómicos específicos que a partir del contexto salvadoreño actual nos plantea un desarrollo posible, entre ellos:

**El diseño e
implementación de
una política fiscal que
incorpore no solo los
criterios de eficiencia y
eficacia sino también
criterios de equidad:
condición social,
género, etarea,
territorial**

- La urgente necesidad de volcar el énfasis del rumbo de la política económica hacia adentro y tomando en cuenta las articulaciones regionales, (centroamericanas y latinoamericanas) existentes, el impulsar políticas sectoriales que se articulen a los niveles meso y microeconómicos que promuevan el crecimiento, desarrollo y

articulación de las cadenas productivas, la dinamización de los procesos agroindustriales que incorporen las necesidades e intereses de las micro, pequeñas y medianas empresas a nivel de esquemas asociativos, de financiamiento, asesoría técnica, reconversión tecnológica y acceso a mercados, lo que incidirá en la generación de empleo e ingresos, buscando la sustitución de las importaciones en la medida de lo posible y en base a un profundo análisis de la Matriz Insumo Producto de cada sector y rama productiva de la economía.

- Enfrentar las profundas inequidades y desigualdades existentes en términos de concentración del ingreso y el acceso a los diferentes recursos económicos, lo que plantea el diseño e implementación de una política fiscal que incorpore no solo los criterios de eficiencia y eficacia sino también criterios de equidad: condición social, género, etarea, territorial, entre otras que respondan a sus finalidades de redistribución del ingreso, criterios de transparencia y rendición de cuentas.

Este desafío requiere una nueva Reforma Fiscal que enfrente el crónico déficit fiscal y la débil carga tributaria, la evasión y elusión fiscal que movilice recursos económicos y financieros al desarrollo del país, controlando a su vez el endeudamiento público y privado y comprendiendo una reforma tributaria donde el mayor peso no descansa en la recaudación del impuesto más regresivo: el impuesto al consumo, el Impuesto al Valor Agregado, IVA, sino mejorando la estructura tributaria del impuesto sobre la renta para que cumpla su papel de progresividad.

En esta reforma tributaria se debería considerar introducir un impuesto a las herencias y propiedades a partir de determinados montos, así como la eliminación del IVA a las medicinas y a los productos de la canasta básica.

Para hacer posibles cambios como estos es fundamental lograr un consenso mínimo que lleve a la formulación de un pacto o acuerdo fiscal que incorpore las necesidades e intereses de los diferentes sectores sociales, económicos y políticos del país, como hace alusión el PNUD¹⁴.

- Impulsar cambios en la política financiera del país y sus marcos institucionales que garanticen la movilización de recursos hacia la micro, pequeña y mediana empresa urbana y rural, incentivando la producción agroindustrial.
- Una política comercial en función del desarrollo y de la promoción de capacidades productivas y de generación de valor nacional, que rebase el actual esquema de los Tratados de Libre Comercio, (TLC) y acuerdos comerciales firmados hasta ahora por el gobierno y que tome en cuenta las dimensiones sociales, laborales, ambientales, migratorias y de derechos humanos que involucra el intercambio comercial, lo que implica fortalecer los marcos institucionales existentes para enfrentar y negociar las desigualdades y asimetrías palpables en el intercambio internacional.

En este ámbito es esencial articular la visión y direccionalidad de la política comercial al esfuerzo por movilizar recursos económicos por parte de la inversión extranjera directa en áreas claves para el desarrollo del aparato productivo nacional, que no sólo se restrinja a la débil y vulnerable inversión de la maquila textil, que deja muy poco saber hacer y precarias condiciones laborales sobretodo a las mujeres del país.

Para hacer viables los cambios en estas políticas se hace necesario como parte de la reforma del Estado, la existencia de marcos

institucionales concensados, que articulen las dimensiones económicas, políticas, sociales, ambientales y éticas para que sean suficientemente estructurados y cuenten con mecanismos concretos para su implementación. Por ejemplo una Ley de Libre Competencia, un marco que regule la implementación de la Política Arancelaria con sus reglamentos respectivos, encaminados a reducir los niveles de discrecionalidad existentes en su manejo.

Todos estos desafíos complejos y enormes parten de una concepción de desarrollo multidimensional, integradora donde la economía adquiere rostro humano, desde las dimensiones micro, meso hasta llegar a los niveles macro, teniendo al centro la dignidad humana inherente y presente en todas las personas, presupuesto tan evidente, pero a la vez tan ausente.

Una práctica económica al servicio del desarrollo que recupere la ética política como un ejercicio de responsabilidad de

todas y todos con la justicia y con la equidad, para hacer cada día de este país y de este continente un espacio presente y futuro donde merezca la pena vivir.

Notas

- 1 Rubio Fabián Roberto, Arreola Joaquín, Aguilar Víctor; Crecimiento Estéril o desarrollo, bases para la construcción de un nuevo proyecto económico en El Salvador, FUNDE, Equipo de Educación Maíz, mayo de 1996.
- 2 Ibid.
- 3 Ley que entra en vigencia el 1 de enero de 2001, luego de 39 días de haber sido aprobada en la Asamblea Legislativa de El Salvador.
- 4 Proyecciones basadas en los indicadores del BCR.
- 5 Análisis de la coyuntura económica, primer semestre del año 2002; Revista ECA, UCA, No. 647, septiembre de 2002, Pag. 740.
- 6 Datos en base a la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples, DIGESTYC, de 2000.
- 7 Ibid.
- 8 Análisis desarrollado por FUNDE en base a datos de la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples de DIGESTYC, 2000.
- 9 Ibid.
- 10 Encuesta sobre la situación de la microempresa desarrollada por DIGESTYC/ CONAMYPE para 1999. www.conamype.org
- 11 En base a datos del BCR.
- 12 Serrano Caldera Alejandro, Los dilemas de la democracia, Managua, 1995.
- 13 Ibid.
- 14 Informe del Desarrollo Humano de El Salvador, 2001, PNUD.