

# Alternativas para el Desarrollo

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)

El Salvador

## **Los desafíos de la sociedad salvadoreña de cara al tercer milenio. Reflexiones en torno a las estrategias de desarrollo**

**Roberto Rubio-Fabián**

### **En este número:**

Más allá de la santa estabilidad macro económica: los desequilibrios sociales y ambientales. Desafíos para el próximo quinquenio.

Raúl Moreno p. 7

Desafíos para el desarrollo rural.

René Rivera p. 18

Desarrollo local/regional y descentralización del Estado: dos puntos para la agenda del próximo quinquenio.

Alberto Enríquez p. 24

La FUNDE presente en el encuentro alternativo de DAVOS. Declaración p. 33

A pesar de los avances experimentados por nuestro país durante los últimos años, especialmente en materia política, todavía quedan y se perfilan enormes desafíos: los déficit sociales y ambientales acumulados son grandes; las estructuras productivas de los bienes transables siguen endeble, en particular en el sector agropecuario; algunos "botones rojos" comienzan a encenderse en el tablero de la estabilidad macroeconómica; nuestra inserción en el mercado internacional es incierta, y más aún lo es éste de cara a las últimas crisis financieras continentales; la delincuencia común perfora cada vez más profundo nuestra existencia cotidiana, mientras la delincuencia organizada se hace más común; importantes instituciones nacidas con los acuerdos de paz, como la Procuraduría de los Derechos Humanos y la PNC, tienden a deformarse; el sistema de partidos políticos pasa "raspando los exámenes" de credibilidad, y revela su creciente insuficiencia como principal actor o vehículo de los cambios que el país necesita. **En fin, el tercer milenio llega cargado de muchos retos para nuestro país.**

**¿Cuáles son los principales desafíos que deberá enfrentar la sociedad salvadoreña de cara al inicio del Tercer Milenio?** El contribuir a dar respuesta a esta interrogante es el principal cometido de este trabajo. En esta oportunidad nos referiremos a los desafíos que se plantean al nivel de las estrategias de desarrollo.

**En primer lugar**, hemos venido constatando que la dinámica de nuestra economía descansa mucho más en los flujos externos —donde sobresalen las remesas— que en las capacidades productivas internas. Ciertamente, a pesar de la frágil y poco articulada estructura económica nacional, gracias a esos flujos externos el país ha podido experimentar, durante la década de los noventa, importantes niveles de crecimiento y estabilidad macroeconómica. No hay duda que esto aparece ahora como una fortaleza. Sin embargo, si no logramos constituir sólidos "motores internos" de crecimiento y acumulación, **si no somos capaces de forjar una sólida y articulada estructura económica, la fortaleza de hoy puede devenir en la debilidad del mañana.**

Lo anterior se vuelve más factible, aunque no inmediato, de cara a los últimos acontecimientos ocurridos en el mercado financiero internacional. **Por un lado**, a nuestro entender y contrario a lo que piensan algunos organismos internacionales como el FMI, la crisis de los mercados internacionales (en especial de los mercados financieros) no ha hecho sino comenzar. Los precarios signos de recuperación o superación de la crisis no son más que crestas de ondas pertenecientes a una corriente con baja pendiente. No hay nada que indique que se están modificando, o se vayan a modificar al corto plazo, las bases que determinan el curso de esa corriente declinante de la economía mundial: volatilidad de los mercados de capital, supremacía de las transacciones especulativas, sobreproducción al nivel de la oferta y restricción creciente de la demanda, baja capacidad de generación de empleo, agotamiento de recursos naturales, concentración exacerbada de la riqueza, etc.

**Por otro lado**, no es aventurado predecir (aunque la profecía no sea la mejor profesión en estos cambiantes tiempos) que la crisis que parece avecinarse afectará nuestra economía. Esto tanto por vía directa (sobre todo por la disminución de precios de muchos productos de exportación en el mercado mundial, o la merma de exportaciones hacia Europa, Asia, México, Brasil o el Cono Sur), como por vía indirecta en el caso que la crisis que hoy ronda por todos lados la economía norteamericana penetre en sus fronteras (disminución de importaciones hacia nuestro principal socio comercial, o problemas de empleo o ingreso para los compatriotas residentes en los Estados Unidos y su correspondiente afectación de las remesas).

---

**Esos esquemas de desarrollo, o mal desarrollo, aplicados en la mayoría de países en el mundo, han mostrado sus serias deficiencias y limitaciones**

---

En consecuencia, lo menos que podemos hacer es tener una mentalidad preventiva. Bajo tal contexto y perspectiva, el principal desafío que nos plantea el mercado mundial no es, como suele creerse, el penetrar mejor dicho mercado. No hay duda que esto es también un importante desafío. Pero más importante aún es el cómo y desde qué bases establecemos nuestra penetración del mercado internacional. De ahí que el gran reto en el ámbito de la estrategia de desarrollo que se nos plantea de cara a la coyuntura mundial sea saber aprovechar los buenos momentos actuales, el poder potenciar y aprovechar esos flujos externos para fortalecer las estructuras y capacidades productivas internas. Hay que contar con una economía a "dos motores", donde el ahora potente motor externo impulse la instalación

de un sólido e integrado "motor interno", con un aparato exportador fuerte, un mercado interno sólido y una estructura productiva integrada.

Valga indicar que, dada la importancia y precaria situación en que se encuentra el sector rural en nuestro país, y dados los graves problemas que de ello se derivan (en términos de pobreza rural, migraciones, deterioro del ecosistema, seguridad alimentaria, etc.), el desarrollo de éste es uno de los desafíos ineludibles para una estrategia de desarrollo nacional. En tal sentido, uno de los ejes fundamentales en la conformación de ese motor interno es el desarrollo rural, a través del establecimiento de cadenas productivas y del impulso de un ambicioso proceso de agroindustrialización.

**En segundo lugar, dentro de tales esfuer-**

zos de conformación de un sólido e integrado aparato productivo, se presenta el reto de hacerlo de una manera diferente a las tradicionales o predominantes. Bajo estas formas, en primer lugar, la dinámica económica se sostiene y articula esencialmente en torno a la gran empresa, y en segundo lugar, se mueve esencialmente en el plano nacional y se ejerce de forma centralizada. Es alrededor de un proceso centralizado de acumulación, basado en la gran empresa y sin arraigo en los territorios y localidades, que se configura la dinámica esencial de la economía; la pequeña y mediana empresa, así como las regiones y localidades, juegan un rol funcional a la misma, y no dejan de ser más que agentes económicos secundarios.

Esos esquemas de desarrollo, o mal desarrollo, aplicados en la mayoría de países en el mundo, han mostrado sus serias deficiencias y limitaciones. Ahí están varias realidades de la economía contemporánea para dar cuenta de ello: incremento de la pobreza y de la desigualdad, curso galopante del desempleo, desequilibrios permanentes y estructurales entre las capacidades de producción y las de consumo, marcados desequilibrios territoriales, excesivas concentraciones urbanas y ciudades cada vez menos habitables, segmentación de los mercados internos, inestabilidad en los mercados internacionales, etc.

En El Salvador, la dinámica económica se ha desenvuelto bajo el esquema anterior, y ha tenido parecidos resultados a los antes mencionados a escala global. La vertebración de la economía nacional en base casi exclusiva a los procesos centralizados de acumulación y crecimiento de la gran empresa, no ha sido ajeno a los altos niveles de desigualdad,

---

## Los equilibrios logrados en el mundo macromonetario/financiero casi no han llegado a favorecer los profundos desequilibrios de las estructuras reales de la economía

---

pobreza, desempleo, marginación económica, social y territorial, etc. existente en nuestro país. Si queremos contribuir a evitar la expansión o mantenimiento de estos problemas será básico considerar al menos dos cosas. Por un lado, que la búsqueda y los esfuerzos por conformar una economía sólida e integrada se realicen no sólo bajo la

racionalidad y dinámica de la gran empresa sino también a través de la pequeña y mediana. Por otro lado, que la dinámica económica no sólo se mueva a escala nacional y se realice de manera centralizada, sino también a escala regional/local y de forma descentralizada. **El reto a este nivel es justamente el convertir a la pequeña y mediana empresa, así como a las comunidades y municipios, en ejes fundamentales de acumulación de la economía nacional.** Esta no sólo necesita de dos motores (externo e interno), sino de engranajes integrados con parecida fuerza y potencialidad.

**En tercer lugar**, uno de los grandes problemas que aquejan a la sociedad salvadoreña de fines de siglo, son los altos niveles de pobreza y desigualdad existentes. **Esto demanda, de forma urgente y prioritaria, una estrategia de combate frontal y estructural de la pobreza, y una estrategia de búsqueda de la equidad en todas las esferas de nuestra sociedad.**

**Los retos que acá se perfilan son difíciles y numerosos:** el colocar la elevación substantiva del empleo y de los niveles de educación, así como el fortalecimiento de la micro, pequeña y mediana empresa, como los ejes centrales de una estrategia de combate a la pobreza; mejorar y democratizar notablemente el acceso al crédito, a la información, a los mercados, a la propiedad, a la vivienda y

a los servicios básicos; establecer instancias y mecanismos permanentes que fomenten la participación ciudadana, tanto a nivel local como nacional; el reforzar las funciones y capacidades del Estado como garante de la vida y bienestar de los ciudadanos, dentro de un proceso de descentralización; combatir a fondo la corrupción y el enriquecimiento ilícito; el emprender sin demoras una reforma del sistema de salud, así como el de pensiones; el romper frontalmente con los monopolios o con las prácticas desleales, en especial dentro del sistema financiero; corregir no sólo las desigualdades sociales sino también las territoriales, así como las provenientes de la discriminación de género, etc.

**En cuarto lugar**, otro de los principales desafíos que al nivel de estrategia de desarrollo tenemos por delante es el corregir la creciente separación que existe entre la gestión macroeconómica y la microeconómica, entre el mundo macromonetario y el mundo de la economía real.

Como lo afirmáramos hace algunos años (R. Rubio 1993), "La política macroeconómica predominante suele hacer de las cifras y estadísticas un fetiche. Los incrementos del PIB, las tasas de inflación, los déficit comercial o fiscal, han llegado a tener "vida propia" y han logrado sustituir la realidad a la que simplemente representan. El desarrollo se ha llegado a convertir en el desarrollo de las series estadísticas, mientras el bienestar de los pueblos se logra confundir con el bienestar de las variables macroeconómicas. Esto explica un fenómeno de fines de siglo que marca a la mayoría de las naciones: el cada vez mayor divorcio que existe entre el crecimiento y el bienestar; lo que a su vez contribuye a explicar una de las

**Desde estos Acuerdos han habido avances sustantivos: nuevo rol del ejército, mayor separación e independencia de los poderes del Estado, mayor pluralidad al seno de los partidos políticos, más transparencia en los procesos electorales, más libertad de expresión**

grandes paradojas contemporáneas: hay economías que crecen al tiempo que el bienestar de la mayoría decrece, y hay economías que decrecen al tiempo que el bienestar de las minorías crece". Los equilibrios logrados en el mundo macromonetario/financiero casi no han llegado a favorecer los profundos desequilibrios de las estructuras reales de la economía; éstos no son integrados adecuadamente a la gestión macroeconómica, e impiden que esta misma tenga un carácter sólido y sustentable. Como bien lo señala la CEPAL en su documento "Fortalecer el Desarrollo": "La excesiva confianza en la efectividad automática de las señales macroeconómicas y de las reformas ha tendido a subestimar la debilidad de las instituciones y las fallas de los mercados... y la importancia de las externalidades, y ha llevado a depender en exceso de la capacidad de la política macroeconómica para desencadenar por sí sola la dinámica del crecimiento" (CEPAL, 1996).

En la vía de ir enfrentando los retos que la separación macro-micro plantea, será preciso impulsar varios lineamientos, entre los que podemos destacar: el contar con políticas sectoriales y priorizar su implementación; diseñar el entorno macroeconómico y la gestión de los desequilibrios macro tomando en cuenta los requerimientos que emanan de tales políticas sectoriales; el desarrollar nuevos sistemas de indicadores y de información estadística sobre el desempeño de la economía; el colocar el Programa Monetario en función de un Programa Económico, y no a la inversa, como es el caso; establecer un sólido y fuerte Ministerio de Planeación y Coordinación del Desarrollo, una de cuyas funciones será justamente de velar por la articulación entre lo macro y lo

micro, entre el mundo macromonetario y el mundo microeconómico.

**En quinto lugar,** en el campo político social, uno de los retos esenciales que nos depara el próximo milenio es asegurar y fortalecer el proceso de transición democrática que venimos experimentando desde los Acuerdos de Paz.

**Desde estos Acuerdos han habido avances sustantivos:** nuevo rol del ejército, mayor separación e independencia de los poderes del Estado, mayor pluralidad al seno de los partidos políticos, más transparencia en los procesos electorales, más libertad de expresión, más debate y tolerancia en el campo de las ideas. No cabe duda que estos avances son significativos, sobre todo si los comparamos con recientes épocas de nuestra historia que más bien lindaban con las de la inquisición, el oscurantismo y la monarquía.

**Sin embargo, hay situaciones que llaman a preocupación y juegan contra dicho proceso:** deformaciones en instituciones fundamentales nacidas con los acuerdos de paz, como las que vienen experimentándose dentro de la Procuraduría de los Derechos Humanos y la PNC; tendencias concentradoras del poder económico y político; retrasos y limitaciones significativas dentro del sistema judicial; pérdida creciente de credibilidad de los dirigentes y partidos políticos; fortalecimiento del crimen organizado y ampliación de sus posibilidades de penetración del sistema político.

De tales amenazas emanan muchos desafíos: calificar, depurar a fondos e incrementar la capacidad investigativa de la PNC y del sistema judicial; el fortalecer la Procuraduría de los Derechos Humanos (comenzando por la inmediata destitución del actual Procurador), así como el funcionamiento y proceso de toma de decisiones de la Asamblea Legislativa; el establecer una ley de partidos políticos; com-

bate frontal del crimen organizado, en especial del narcotráfico, etc. No hay duda que quedan muchas cosas por enfrentar y hacer en este campo. **Sin embargo, hay un reto esencial al respecto: desarrollar e institucionalizar un amplio y efectivo proceso de participación ciudadana.**

En efecto, sólo con el impulso de dicho proceso se podrá caminar seguro hacia la consolidación del camino abierto con los acuerdos de paz, y se le podrá dar un carácter de irreversibilidad al mismo; con la participación ciudadana se pueden establecer nuevas formas de ejercitar la democracia, y se pueden forjar instituciones más transparentes y eficientes; con la contraloría social se contribuye a frenar las deformaciones de las instituciones; con el involucramiento del ciudadano se puede combatir mejor la delincuencia y el crimen organizado; con la participación ciudadana se puede contribuir a disminuir los altos niveles de concentración y centralización del poder; con la participación de la ciudadanía se pueden estrechar mejor las distancias entre los representantes y los representados, entre los partidos políticos y la sociedad civil. En fin, **los desafíos apuntan al logro de un proceso de participación ciudadana amplio, permanente, pro activo, ubicado en los procesos de toma de decisiones a nivel nacional, regional o local, institucionalizado (sin caer en la burocracia).**

Bajo tal contexto, **un proceso importante a retomar es el que viene impulsando la Comisión Nacional de Desarrollo (CND).** Proceso en torno al cual se plantean también numerosos desafíos: ir ampliando el proceso de participación ciudadana e ir incorporando organizativamente a más ciudadanos al mismo; el mantener activa y con personalidad propia la energía social desatada con el proceso; priorizar o identificar las propuestas que pueden ser materia de compromisos o acuerdos nacionales; generar acuerdos sociales y lograr que los acuerdos sociales se conviertan

en acuerdos políticos; ir produciendo compromisos y obteniendo resultados concretos de los mismos; generar e implementar acuerdos o compromisos al nivel regional, departamental, municipal, al mismo tiempo que se generan e implementan compromisos estratégicos al nivel nacional; colocar el proceso de participación ciudadana a favor de los cambios o transformaciones que el país necesita; el garantizar la independencia política y gubernamental del proceso; el establecer y asegurar los mecanismos de continuidad y seguimiento, etc.

**En sexto y último lugar**, pero no por ello menos importantes, podemos traer a cuenta dos grandes e ineludibles retos que deberá confrontar la sociedad salvadoreña para los próximos años: el hacer frente a los ya insostenibles grados de inseguridad ambiental e inseguridad ciudadana que presenta el país.

Ciertamente, **El Salvador no puede seguir tolerando mayores niveles de inseguridad ambiental y ciudadana**. No es gratuito que nos estemos llevando algunas medallas de oro en estos terrenos; así lo confirman varios estudios de organismos internacionales que señalan a El Salvador como uno de los países de mayor deterioro ambiental en el continente, o un reciente estudio del BID que coloca al país como uno de los más violentos del mundo. De seguir las actuales tendencias, El Salvador se convertirá, en un futuro no muy lejano, en un espacio “invivible e inviable”.

**En cuanto a los retos al nivel de la seguridad ambiental**, estos giran especialmente en torno a la problemática de los recursos hídricos. Tampoco es gratuita esta preocupación, dado que algunos estudios (PNUD) apuntan a que, de seguir las tendencias actuales, dentro de los próximos 20 o 25 años, importantes zonas del país se quedarán literalmente sin agua, y en todo el territorio nacional campeará una profunda escasez. A este nivel será imperativo enfrentar dos gran-

des retos: restablecer los equilibrios fundamentales del Río Lempa y sus principales afluentes, así como el parar el acelerado deterioro de los mantos acuíferos que abarcan el AMSS y sus alrededores. Esto supondrá enormes esfuerzos en materia de Ordenamiento Territorial, Manejo de Suelos, Ampliación y Manejo de Áreas Protegidas, Programas de Reforestación y Agroforestería, Programas focalizados para la agricultura de laderas, Planeación Urbana, Programas específicos de tratamiento de las zonas de recarga de mantos acuíferos, establecimiento de un Sistema Nacional de Captación de Aguas, etc.

**En lo que respecta a la seguridad ciudadana**, los desafíos se ubican especialmente en el marco del combate al crimen organizado en sus diferentes niveles. Hay que evitar a toda costa la presencia de este flagelo, y sobre todo contener su expansión. De continuar ésta, puede llevarnos a una infiltración del crimen organizado en las esferas del poder económico y político que pondría en peligro la gobernabilidad, la estabilidad social y el desarrollo mismo de la democracia. Lo que está en juego, ni más ni menos, es la misma existencia y naturaleza de las instituciones, del Estado y de la sociedad salvadoreña en su conjunto.

Acá también **hay muchas cosas que enfrentar**: depurar y fortalecer el poder judicial, lo mismo que la PNC; el reforzar las instancias de inspectoría dentro de ambas instituciones; el calificar y limpiar las instancias de inteligencia del Estado; el incorporar la participación ciudadana en la lucha contra la delincuencia y el crimen organizado; el estrechar los vínculos internacionales en la lucha contra el narcotráfico; el poner a punto y el desarrollar un marco legal pertinente en la lucha contra el crimen organizado; el establecer mecanismos de control y seguimiento de las operaciones financieras concernientes al lavado de dinero, tomando en cuenta las normas o disposiciones internacionales ya existentes, etc.