

Piezas para un modelo económico

Francisco Javier Ibisate

Al acercarse la fecha electoral-1994 se multiplican las propuestas de programas económicos de parte de los institutos de investigación, gremios profesionales, asociaciones laborales y, por supuesto de algunos partidos políticos. Tenemos la impresión de estar asistiendo a un desfile de modelos económicos. La comparación tiene su razón de ser; las casas de modas encandilan a su clientela exponiendo las nuevas líneas con las mejores modelos. A la hora de la elección hay que hacerse tres preguntas: cómo me tallará el modelo, cuánto tiempo estará de moda y cuál es el precio?— En 1989 el gobierno-ARENA presenta el programa de ajuste-estabilización como el diseño de moda intercontinental, modelo a no discutir ni siquiera cuando se pactan los acuerdos de paz. Luego de cuatro años de prueba el modelo ajusta demasiado, presenta síntomas de desgaste y sobre todo que su precio social ha sido muy elevado.

A contracorriente de la propaganda gubernamental que nos habla de crecimiento real, recuperación económica y derrame per-capita, las encuestas de opinión pública repiten una y otra vez el crecimiento del deterioro económico, la concentración de la riqueza y la expansión de la pobreza sobre la amplia superficie del desempleo-subempleo. Es la guerra de las estadísticas donde los promedios y los per-capita esconden las mayores desigualdades. Por añadidura, instituciones extranjeras nos advierten sobre las debilidades del modelo. La CEPAL ha alertado al continente con la consigna de producción con equidad. El BID inauguró el presente año con un foro sobre "Reforma económica y pobreza", mientras que la Administración-Clinton ya había licenciado a los economistas de Chicago, sustituyéndolos por asesores del MIT, más cercanos a la Escuela de Crambridge y de J.M.Keynes.

Las debilidades del programa neoliberal no se reducen, en nuestro caso, a que el crecimiento económico avanza sobre los flotadores de recursos externos (remesas, donaciones, préstamos) sin lograr cerrar las brechas de los déficits externo y fiscal, sino al hecho de un desarrollo regresivo donde la concentración de la riqueza-ingreso se logra al precio de una creciente pobreza-desigualdad. Está en litigio la validez y el costo del modelo.

Como nos lo van a recordar los documentos a que haremos referencia, el modelo neoliberal exige para consolidarse de nuevos costos políticos y sociales. Al no ser un modelo de consenso nacional, sino de minorías, suele imponerse de manera autoritaria por cohabitación del ejecutivo-legislativo, con apoyo de la fuerza militar, a quien concede sus prebendas, y con los oídos sordos de la administración de justicia. Los acuerdos de paz y el Informe de la Comisión de la Verdad (vencida en mala liz por la Ley de Amnistía), muestran que estas contradicciones cívicas son historia corriente en El Salvador. Ahí reside uno de los rasgos contradictorios del modelo oficial: predica la libertad y leal competencia en la esfera económica cuando, de hecho, su mecanismo global es autoritario, verticalista y entre militarista y militarizado. Es normal que sus panegiristas se centren en unas pocas variables macroeconómicas, prediquen la Internacionalización del mercado, pero cuando las Naciones Unidas exigen el cumplimiento de los acuerdos y comisiones mencionadas esgrimen la espada nacionalista y levantan los más fuertes aranceles contra la globalización del derecho y de los derechos humanos.

I. Plezas para un mosaico

En un artículo de próxima aparición hemos presentado, esquematizando, los programas económicos del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES-UCA;1991) y del Centro de Investigaciones Tecnológicas y Científicas (CENITEC;1993), referencia fundamental también para este comentario¹. Uno de los aspectos en que insiste el programa-CENITEC es buscar el mayor consenso de todos los grupos sociales a favor de un plan de gobierno. Por esta razón añadimos otras fuentes de inspiración que, a modo de análisis estadísticos o críticas teóricas, sirvan a la percepción de la realidad.

Advertimos que no es fácil lograr este mútuo consenso sobre la misma realidad nacional, que aparece muy diferente desde la realidad individual en que cada persona y grupo se halla situado. En las encuestas del Instituto de Opinión Pública (IUDOP-UCA) de octubre-1992, al res-

ponder los entrevistados sobre el impacto del IVA, un 32,4% lo sentía insoportable; un 46,3% excesivo, mientras que un 16,6% lo veía razonable y un 1,1% insuficiente. Algo similar sucedía con el alza de los precios de los productos básicos, que para el 58,4 resultaba excesivo, mientras que para un 26,2% era calificado de poco e incluso un 9,8% de muy poco. La misma realidad se divide en distintas realidades.

Si del campo económico nos trasladamos al controvertido informe de la Comisión de la Verdad, tomando en cuenta que no todos tuvieron la oportunidad de leerlo de principio a fin, encontramos que un 45% se muestra altamente satisfechos con el contenido y recomendaciones del informe, mientras que un 27% lo juzga imperfecto, y un 27% no opina. Otra cara de la realidad distinta, con el agravante —en este caso— que las minorías imponen precipitadamente la ley de amnistía contra el parecer de las mayorías. Dos ejemplos que muestran la doble dificultad de lograr un consenso nacional: el primer problema es que la misma realidad es un mosaico de realidades divergentes. Más grave aún que la realidad nacional es una realidad para minorías.

Por ello, un programa de consenso es un proceso de convencimiento, de acercamiento a la realidad más general, de lograr coincidencias elementales sobre lo que somos y tenemos; en palabras de CENITEC “un proyecto de nación exige, en materia económico-social, alejarse del concepto de proyecto total y de su imposición a toda la sociedad, así como abandonar el estilo dogmático y altamente ideologizado que ha caracterizado la discusión de los problemas económicos y sociales en nuestro país en los últimos años, pues ello dificulta el ponerse de acuerdo en las líneas generales de las soluciones de esos problemas.”²

Juntando las piezas para un mosaico hay otro aspecto donde es tan difícil como necesario lograr un consenso: es la integración de la esfera económica con la estructuración política, jurídica e institucional de la convivencia social. Al explicar su concepto de economía social de mercado el documento citado de CENITEC integra tres rasgos o aditamentos para su aplicación nacional. “El primero, referido a la interrelación de los órdenes político, económico, social, jurídico, parte de la premisa de que la realidad es única e indisoluble, y por tanto no se pueden separar los avances en la dimensión económica del progreso que tiene que darse en los otros planos. En base a esta característica subrayamos la incompatibilidad de un sistema económico basado en la economía social de mercado con un sistema político autoritario y antidemocrático”.³ En la misma página se dice que el desarrollo en democracia no puede surgir de la simple adición de políticas económicas neoliberales con políticas sociales compensatorias.

Llegamos a la conclusión de que no sólo la realidad es un conjunto de partes complementarias —no bien complementadas—, sino que las mismas personas formamos un mosaico de piezas y colores tan diferentes que no queda otra alternativa que la de avanzar a través de claro enfrentamiento de consensos. Esto explica la presencia de tantos partidos políticos; pero no es ésta la mejor vía para lograr la conciliación porque los partidos políticos, por definición están partidos y, por función buscan al poder subdividiéndose en más fracciones. Es normal que la población, en la fase preelectoral, se mueva entre la esperanza y la desilusión. Nos cabe la tarea de fortalecer la esperanza colaborando a crear el consenso presionante de los grupos sociales progresistas.

2. Las piezas negras del mosaico

En el Informe Económico Semanal (No-35;9-10-93) FUSADES nos recuerda algo interesante y que todos sabíamos: "En 1989 toma posesión un nuevo gobierno con una estrategia clara de reformas y políticas sociales y económicas a implementar, inspiradas en gran parte en un esfuerzo llevado a cabo por FUSADES, para proponer una estrategia de desarrollo." Con el orgullo de quien ha sido el progenitor del modelo se emite un juicio de valor. "A cuatro años de ejecución de la estrategia se puede constatar un desempeño muy satisfactorio especialmente en lo relativo a la implementación de las reformas económicas" (p.1. Nota: lo cursivo es un añadido). El mismo redactor de esta página no se muestra en total acuerdo con tal desempeño muy satisfactorio, al reconocer que "los desequilibrios macroeconómicos de la brecha comercial y el déficit fiscal no han sido mitigados". Por añadidura el editorialista tampoco se atreve a afirmar el desempeño muy satisfactorio *de las reformas sociales*. Esta es la principal debilidad y costo del modelo engendrado.

En anterior Informe Económico Semanal (No.08; 24-02-93), dedicado al Foro del BID. Reforma Social y Pobreza "el editorialista comenta: "El objetivo fue el de analizar la pobreza, la necesidad de una reforma social por el entorno e implementaciones de las medidas de estabilización y ajuste macroeconómico, la necesidad de formular nuevas y efectivas estrategias de desarrollo y del papel del Estado en el desafío de reducir la pobreza y generar oportunidades equitativas en una economía de mercado". (p.1) Sin embargo la tesis de FUSADES parece mantener su original dicotomía: primero crecimiento, luego distribución. En el anterior Informe Económico (No.35) se afirma: "Para esto se requiere continuar hasta culminar las reformas en marcha, e iniciar y profundizar otras reformas complementarias que han de consolidar las primeras". Aquí encaja la contraréplica de CENITEC: el desarrollo en democracia no

puede surgir de la simple adición de políticas económicas neoliberales con políticas sociales compensatorias. FUSADES ha prometido presentar a fin de año su programa económico para el próximo período y no sabemos exactamente qué ajustes le hará a su modelo. En el interim y sin duda motivado por el Foro del BID, FUSADES ha dedicado algunos números de su Boletín Económico y Social al análisis de los problemas sociales, mostrando que son consustanciales para la mayoría de la población. El Boletín No.91 (junio-1993) estudia el "empleo, ingreso y pobreza rural". Baste trasladar algunas conclusiones de este análisis para comprender que el desempeño del modelo no ha sido muy satisfactorio. "La población en pobreza relativa y extrema se concentra principalmente en el área rural. La población en extrema pobreza rural tiene un entorno poco favorable para su desarrollo. La tasa de desocupación en la población en extrema pobreza rural fué del 31% y la de subocupación del 62%. La tasa combinada alcanza al 93%, magnitud que refleja el problema de ocupación y mercado laboral rural... En la población rural en extrema pobreza la tasa de alfabetismo (57%) es inferior a la de la población urbana en situación similar (75%) y se registra el nivel más bajo de escolaridad en promedio... En el área rural, el 96% de la población de 10 años carece de la educación básica (9 grados)... Entre los factores a considerar en la base de la pobreza están, sin que signifique orden de importancia, el acceso a tierras, la oportunidad de empleo productivo, el acceso a la tecnología e información del mercado; la competitividad y rentabilidad en los tipos de cultivo y el nivel educativo de la población" (p.14). Sobra decir que las referencias estadísticas y las conclusiones de este estudio pueden aportar nuevas luces al programa económico-social de FUSADES-1994...

En la misma línea del análisis social el Boletín año 92 (julio-1993) estudia los "Aspectos a considerar en las prioridades y objetivos de desarrollo". Ignoramos si las diversas secciones de FUSADES obedecen la misma línea ideológica o si existen algunas divergencias en sus enfoques analíticos. En cualquier supuesto, este boletín recopila datos sobre el monto y fuente de los ingresos monetarios y no monetarios, la pobreza y oportunidades de desarrollo individual; educación y capacitación para el trabajo; salud y saneamiento básico; gasto público y social; modernización del Estado y de la administración pública.

Si en estos documentos no es dado percibir claramente la integración de crecimiento con equidad, sí se ratifica la persistencia y la magnitud de la pobreza, que requiere un esfuerzo consolidado para erradicar un problema que es estructural." El tema de la pobreza tradicionalmente se aborda con fines de naturaleza política... La persistencia y magnitud del problema y el entorno político actual obliga a superar posturas cómo-

das de denuncia política y estar conscientes que el carácter estructural del problema exige a todas las fuerzas comprometidas con el desarrollo del país propuestas viables y concretas." (p.5)

Dos párrafos, con sus claros oscuros, presentan las causales de la pobreza a los ojos de esta institución." Usualmente la pobreza se relaciona con deficiencias, inequidades o injusticias en la distribución de la riqueza en el país. Esta concepción limitada ha estado en la base de medidas gubernamentales redistributivas como la de la reforma agraria... Ciertamente la pobreza está relacionada con el ingreso, pero más que esto está relacionada y condicionada a bajos niveles educativos, altos índices de insalubridad, número de personas por hogar considerablemente superiores al promedio nacional y altas tasas de subocupación. La pobreza debe concebirse como la expresión de la ausencia de oportunidades para que toda persona sea capaz, productiva y competitiva para participar en el proceso de producción de bienes y servicios. Así más que un problema de distribución, la pobreza es un problema de producción porque es precisamente la actividad económica productiva la que genera oportunidades de empleo e ingreso para la satisfacción de las necesidades básicas y ampliadas"...(p.5) Sólo resta hacer una pregunta al editor: no ha sido la estructura de propiedad y apropiación privada la que explica la ausencia de todas estas oportunidades a los pobres ?— Mejor sería pasar, primero, una encuesta a los pobres antes de ponerse a mezclar el vino con la vinagre, echando a perder lo pactado en los acuerdos de paz y en el informe de la Comisión de la Verdad.

Tratando de hacer propuestas viables y concretas, emanadas de la opinión pública, recomendamos leer la encuesta realizada por el Instituto de Opinión Pública (IUDOP-UCA; agosto-septiembre-1993) sobre "Los principales problemas: lo que debe hacer el próximo gobierno". Son los dos temas principales que aborda la encuesta al hacer unidad del problema número-uno, la delincuencia y el deterioro económico. Lo valioso de esta encuesta es que los ciudadanos de diversos estratos sociales hacen propuestas concretas al próximo gobierno para combatir la delincuencia, para resolver los problemas económicos, la pobreza, el alto costo de la vida y los servicios de salud-educación. La editorial de esta misma revista (No. 32) resumía la situación con su título "Vida cara e insegura".

Cuando en 1989 el actual gobierno impone el modelo de mercado, a inspiración de FUSADES, ambas instituciones no miraban más allá de 1980, al descargar la plena culpabilidad del deterioro económico sobre las reformas económicas decretadas por las administraciones de la década perdida. No hace falta repetir que hay tres serios errores en esta

sesgada lectura de nuestra historia. Primero, que la pobreza-desigualdad ya eran problemas congénitos antes de 1980. Segundo, que a la década de 1980 también la echaron a perder los que volaron a favor de la guerra como la solución, mientras pusieron a salvo sus capitales en el extranjero e hicieron de sus préstamos bancarios nacionales créditos irrecuperables o de difícil recuperación. Tercero, que en los últimos cuatro años ha vuelto a jugar el derrame de la desigualdad. Esta es la realidad de la pobreza y de todo lo demás.

Todas las encuestas de opinión pública tratan de responder a la propuesta de FUSADES: "es importante generar condiciones y consenso en la definición de las prioridades y estrategias de atención". Precisamente, ha sido la ausencia de un consenso básico lo que ha tipificado, de acuerdo a CENITEC, al actual modelo económico. "Por lo anterior es preciso asimilar el hecho de que la mejor manera de viabilizar y asegurar la coherencia y eficacia de cualquier política o reforma de mediano-largo plazo, es generándole el consenso más amplio posible, lo cual supone tomar en cuenta los intereses de los distintos sectores del país, dejando de lado la tentación de actuar por decreto por el simple hecho de que se controla el ejecutivo y se dispone de una mayoría en la Asamblea Legislativa"⁶.

Entre 1989 y 1994 ha habido un viraje cualitativo, resumido en la pregunta: para quién se hacen los modelos económicos? Se ha ido evolucionando de la protesta a la propuesta de estrategias y áreas prioritarias. Las encuestas de opinión pública (técnicamente hechas) son un gran aporte a tal fin, porque permiten emitir un juicio de valor cuando los mismos problemas vuelven a aparecer en pantalla con similares porcentajes de preocupación. Los institutos de investigación y las fuerzas sociales recogen el eco popular para plasmarlo en sus propuestas de programas económico-sociales. Otro aspecto relevante es que no puede desligarse el comportamiento económico de la conducción, autoritaria o democrática, del orden político, jurídico, legal y militar, como partes unísonas de la convivencia nacional. Al finalizar el año 1994 la reacción nacional recoge el eco de la protesta y de la propuesta continental.

3. La equidad ha esperado un siglo

Al siglo-XX se le pueden poner muchos calificativos porque ha sido un siglo muy confrontativo: Este-Oeste, Norte-Sur, desarrollo-subdesarrollo, tecnología y deterioro ecológico, mercados comunes y separatismos nacionalistas... Se inicia con una guerra mundial y termina con una guerra fría. Las revistas de geoestrategia nos dicen que de

1950 a 1980 se han librado unos 170 conflictos armados, la mayoría de ellos guerras civiles en el tercer mundo. El tercer mundo contempla con tristeza la historia del siglo-XX, sobre todo porque hay fundados presagios de que el siglo XXI se inicia con similares derrotos⁶. La equidad ha esperado un siglo, tiempo suficiente para probar que del crecimiento de unos no se desprende la equidad general, sino todo lo contrario, la desigualdad y los conflictos armados.

La historia del siglo-XX nos dice más: que el crecimiento acelerado puede terminar en contracción generalizada; de 1950 a 1970 el producto mundial se multiplica por cuatro, la mitad fruto de la producción bélica y carrera armamentística. En 1970 aparece el agotamiento y la protesta de la naturaleza: estancamiento con deterioro ecológico, que generan una onda larga del Kondratieff declinante hasta nuestros días. A contracorriente de la historia el neoliberalismo de los grandes (G-7), al estar ellos en crisis de crecimiento, pretenden reeditar la historia confrontativa del presente siglo. Agotados por doce años de guerra, último recurso de la marginación material y civil, con terminologías y ecuaciones técnicas se vuelven a aplicar las mismas experiencias a sabiendas de que, al menos inicialmente, pueden gestar gravámenes económicos a las mayorías laborales. Se le vuelve a pedir a la equidad otro tiempo de espera. Necesariamente tenía que surgir la protesta generalizada junto con las propuestas de regímenes con rostro humano.

3.1. Crecimiento con equidad en el proyecto del IIES-UCA

Lo que aquí se trata de recordar es que el IIES ya presagiaba, desde 1990, la conflictividad social del modelo impuesto sobre una economía agotada en sus recursos físicos y humanos. El Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IIES-UCA) presenta su plan de investigaciones a inicios de 1991; en artículo de próxima aparición se hace un esquema de sus lineamientos generales⁷. Este programa aparece antes de la firma de los acuerdos de paz, en un entorno de vivas discusiones sobre las alternativas para conjugar el crecimiento con la equidad. Para unos se impone una secuencia de primero y segundo (teoría del derrame); para otros es necesario buscar la simultaneidad a fin de dar una respuesta realista al problema de la ingente pobreza, razón y causa de la deteriorada macroeconomía.

Sin mayores preámbulos el IIES inicia así su programa. "Nuestro punto de partida es el principio de que la finalidad de todo proceso de desarrollo económico debe ser el mejoramiento del bienestar material de la población en general. En una sociedad agotada por la pobreza, esto

significa especialmente el avance sostenido hacia la erradicación de ese fenómeno. Esto ha de constituir el horizonte de toda estrategia económica y el criterio del desarrollo económico". (p. 403). La simultaneidad se conjuga en un doble objetivo: 1) Un crecimiento económico fuerte y sostenido, acompañado de niveles elevados de empleo; 2) Una distribución más equitativa del ingreso y de los frutos del crecimiento. En la línea de la CEPAL ("Equidad y transformación productiva"), el IIES presenta un enfoque integrante, donde la distribución más equitativa es un factor dinamizante del crecimiento fuerte y sostenido desde dentro y hacia fuera.

Marcando la diferencia entre desarrollo económico y el crecimiento, a que suelen referirse las estadísticas oficiales, se introduce un principio orientador. "Esto es así porque el desarrollo económico de un país no puede reducirse al sólo aumento de la producción de bienes y servicios, ni tampoco a una distribución más equitativa de un ingreso insuficiente. Dicho de otro modo, no todo proceso de crecimiento implica desarrollo, pero todo proceso de desarrollo requiere de un crecimiento económico". (p.403)

Con este inteligente juego de palabras el IIES resume la confrontación latente desde 1989. "También es evidente que entre los objetivos de un crecimiento económico fuerte y una distribución más equitativa de los frutos del mismo pueden presentarse conflictos. Las estrategias de desarrollo o los proyectos de nación se diferencian fundamentalmente por la forma en que se resuelven o plantean resolver esos conflictos". (p.403) Este párrafo preanunciaba las diatribas surgidas detrás de las acusaciones de populistas y tecnócratas, o más ampliamente entre las afirmaciones oficiales de recuperación-consolidación económica y los repetidos cuestionamientos de las encuestas de opinión pública.

Presentado su enfoque, el IIES plantea las políticas concretas que nos lleven al crecimiento fuerte y sostenido, tanto desde la reconversión del aparato productivo como desde la demanda interna (creación de ingresos) y externa o apertura comercial; en el proyecto se integran las políticas distributivas, redistributivas y medidas sectoriales de desarrollo, que aseguren la participación más equitativa de dicho crecimiento. Puesto que la idea de este comentario es integrar propuestas similares de algunos programas económicos, intercalamos primero el juicio de CENITEC sobre el éxito y las fragilidades del modelo oficial, que también pretende conjugar ambos objetivos. De esta evaluación dimanarán las propuestas programáticas.

3.2. El Informe económico de CENITEC

El documento a que hacemos referencia es la "Propuesta de un programa económico-social de consenso para El Salvador" (1993), antes citado. En la presentación ya se nos recuerda que nuestra economía navega sobre floladores externos. "De hecho, si comenzara a cerrarse la válvula de escape de la migración y se redujera drásticamente el subsidio externo, la economía experimentaría una drástica contracción y una creciente inestabilidad; como resultado, el desempleo y el deterioro en la situación social alcanzarían grandes proporciones, lo cual podría poner en peligro el incipiente proceso de desarrollo en el ámbito político". (p.1) En resumen, que nuestra recuperación no es plenamente endógena, sustentada en la propia capacidad productiva.

No nos es posible trasladar los cuadros y gráficos macroeconómicos, que cuantifican y comentan la evolución de estos agregados de 1979 a 1992. (pp.4-10). Trasladamos las apreciaciones generales. "En resumen, el actual gobierno, a través de la aplicación de su programa económico, ha buscado construir un modelo de crecimiento sustentado en la demanda internacional (exportaciones no-tradicionales) y en la demanda regional (exportaciones hacia Centroamérica), sin que se haya mostrado mayor interés en potenciar la demanda interna. Esta es la razón por la cual en la estrategia gubernamental no aparecen políticas económicas orientadas a fortalecer el desarrollo del mercado interno, ni políticas sociales coherentes e integradas, dirigidas a solucionar los graves problemas sociales y de falta de ingresos que padece la mayoría de la población". (p.6)

Tanto el IIES como CENITEC apoyan las políticas de promoción de exportaciones y la integración centroamericana como eje de sus programas. Lo que se quiere señalar aquí es que "los resultados globales obtenidos en términos de construir los pilares del modelo de crecimiento propuesto son poco satisfactorios; afirmación que se avala con algunos documentos de FUSADES. (p.6) Perseveran los crecientes déficits fiscal y comercial, siendo compensados estos desequilibrios con los flujos externos antes mencionados. Es esta anemia interna lo que requiere de nuevas propuestas programáticas.

La evaluación de CENITEC viene a confirmar lo que presagiaba el IIES, los desequilibrios distributivos. "La debilidad del programa gubernamental en la parte social se debe a *la visión del derrame*, que subyace en la propuesta global. Según esta visión, los objetivos del crecimiento y la distribución son incompatibles en el corto plazo; razón por la cual se plantea la necesidad de buscar primero el crecimiento y sólo después la distribución. Dicho de otro modo, esta visión parte de la

premisa de que los beneficios del incremento económico se derramarán automáticamente desde los estratos de mayores ingresos hacia los estratos de menores ingresos de la población". (p.9)

Las repetidas encuestas de opinión pública no avalan las expectativas de la teoría del derrame, que más bien está reencarnado la discriminación de las décadas de preguerra y sus tristes consecuencias. La pregunta es si hemos librado una guerra inútil para volver al punto de partida, "Con esta visión no puede sorprender que el programa económico no contemple mecanismos institucionales que permitan la distribución equitativa del excedente y que, por el contrario, el resultado de la política general y de las políticas específicas, como la de la privatización de la banca, haya sido una mayor concentración del ingreso y de la riqueza". (pp.9-10)

3.3. Crisis de la Inversión productiva

De cara al futuro económico tampoco se ha logrado un incremento sensible de la inversión propiamente productiva, de acuerdo a los cuadros y gráficos de CENITEC. "Luego de cuatro años de ajuste, efectivamente ha habido una mayor concentración del ingreso y de la riqueza, pero esto no se ha traducido, como suponía el gobierno, en un incremento importante de la inversión. Como puede observarse (Gráfico-7) la inversión privada, si bien ha aumentado, está muy lejos de alcanzar los niveles históricos; de hecho es la inversión pública la que ha mostrado un mayor dinamismo durante los últimos años, debido al proceso de reconstrucción. El comportamiento experimentado por la inversión privada muestra de manera clara la fragilidad del actual proceso de crecimiento y su insostenibilidad en el mediano plazo". (p.10).

Para el crecimiento futuro interesa deslindar la inversión propiamente productiva dentro del agregado global de inversión. Luego de veinte años de inflación era posible esperar una desviación de la economía basada en el trabajo hacia una economía sustentada en la espera y en la especulación; en otras palabras la aparición de la inversión especulativa y rentista que resalta J. Arriola en su análisis de coyuntura-1992. "La gestión neoliberal no ha sido capaz de cambiar la tendencia estructural a la subinversión...; mientras que en 1992 se ha observado una mayor utilización de la capacidad instalada, consecuencia del incremento de la demanda de consumo, pero sin que ello se haya traducido en un aumento significativo de la inversión a mediano y largo plazo. Es decir, a pesar de estar prácticamente implementada la reforma neoliberal, a pesar de que el capital ha recuperado el control del sistema

político y de los principales mecanismos de captación del excedente (sistema financiero y de exportación), y pese a una demanda privada de consumo superior al nivel de desarrollo y de utilización de las fuerzas productivas que genera expectativas empresariales muy favorables, el capital no invierte en generar capacidad productiva nueva. Por tanto esa demanda privada, ese consumo privado basado en las transferencias unilaterales de capital (ayuda internacional y ayuda familiar) está siendo convertida por el capital en ganancia comercial, en ganancia rentista, pero no en oferta productiva⁸.

En esta línea evaluativa del proyecto gubernamental recomendamos el interesante artículo de R. Rubio Fabián, quien recordando la leyenda del Rey Midas, analiza la gestión macroeconómica de nuestro modelo neoliberal. La leyenda inspira estas políticas que, al igual que el Rey Midas, convierten en oro todo lo que tocan: todo es evaluado desde el pragmatismo de la rentabilidad monetaria cortoplacista⁹. Las aplicaciones de este artículo iluminan el análisis de la práctica nacional. Ojalá que el autor se hubiera detenido más en el final de la leyenda: el Rey Midas se moría de desnutrición porque convertía en oro hasta la comida que se llevaba a la boca. Y no sólo de oro vive el hombre.

4. El mosaico del crecimiento con equidad

FUSADES ha anunciado que presentará a fin de año su programa económico, cuyo impacto en el próximo quinquenio será función del resultado electoral. Los partidos políticos están empeñados en la misma tarea, aunque no todos tienen capacidad interna para estructurar sus ideas en un modelo económico integrado, y en algunos casos es posible preguntarse si tienen ideas apropiadas al bien común. Se nos informa que el Ministerio de Planificación, de acuerdo a su misma misión, está diseñando un Plan Económico y Social para el próximo quinquenio. Si los rumores son más que rumores, algunas de estas instituciones están leyendo y meditando el programa de consenso redactado por CENITEC. Es esto lo que nos anima a superponer, a modo de piezas para un mosaico, los lineamientos, objetivos generales y los pilares fundamentales de estos programas de desarrollo. Por supuesto, se trata de presentar los enunciados o señalamientos generales que, en parte indican la ruta a seguir y, en parte requieren la lectura personal de los documentos originales.

4.1. Economía Social de Mercado

De una manera explícita el programa de CENITEC se pronuncia a

favor de una economía social de mercado, marcando serias diferencias con la simple economía de mercado oficial, propiciada por FUSADES (mayo-1989) y agasajada por la ANEP en reciente seminario (noviembre - 1993). El Dr. Richard Jacob (Fundación Konrad Adenauer) ha estado impartiendo en el mes de noviembre tres charlas consecutivas en el Colegio de Profesionales Economistas sobre economía social de mercado. Lo que a primera vista parece estar en litigio es el aditivo de "social", del cual depende que la economía sea o no sea economía general o para pocos; es decir, que "lo social", no es un aditivo sino la sustancia de la economía. Por esta razón nos referimos al Dr. R. Jakob, que en anterior publicación se preguntaba: *"qué significa social en el concepto de la economía social de mercado?"*. Recordando el pensamiento de Ludwig Erhard y Walter Eucken introducía su exposición de esta manera: "Se trata de una integración de la política social en la política económica. La sociedad y el Estado deben estar configurados de tal manera que la mayor cantidad posible de hombres se puedan ganar en el mercado los bienes materiales que necesitan para una vida humana digna. En la medida en que esto no se logra, o sea, en la medida en que los hombres viven en denigrante pobreza o que se les deban repartir los bienes esenciales fuera del proceso del mercado, la economía de mercado es imperfecta y debe ser complementada a través de la política social..."

Criticando la posición liberal de F.A. Hayek, quien compara el proceso del mercado con la definición que el Diccionario de Oxford da sobre el término *juego*, R. Jakob comenta: "Una posición tan unilateral no va de acuerdo con el concepto de Economía Social de Mercado. La economía, que está llamada a crear las bases materiales para una vida humana digna, no puede ser reducida a un juego en los mercados y reglas leales de competencia. Cuando se pierde un juego de fútbol no es una cuestión existencial. En relación con la economía, sin embargo, casi para todos los hombres se trata de cosas existenciales." La siguiente crítica a F.A. Hayek la deberían reflexionar los organizadores del citado seminario sobre economía de mercado. "Una posición tan clínica y peyorativa del ser humano de reducir la economía a un juego, sólo la puede adoptar alguien que está alejado de todos los problemas materiales y para quien no tiene importancia salir un poco mejor o un poco peor en el juego del mercado. Los liberales insultan a los pobres con su arrogancia, queriéndoles hacer creer que no tienen suficiente éxito en el juego del mercado porque son muy tontos o muy holgazanes o porque simplemente han tenido mala suerte por su origen. Según esta posición liberal de von Kayek, lo único que se puede hacer por los pobres es evitar que se mueran de hambre dándoles limosnas". Estas reflexiones nos fueran

de gran ayuda en anterior artículo de esta misma revista¹⁰.

Esta cita sirve a introducir, y tal vez a matizar, la propuesta de CENITEC, inspirada en estos mismos principios." En tal sentido, nos pronunciamos a favor de la construcción en el mediano plazo de un modelo de Economía Social de Mercado, que se caracteriza por combinar, sobre la base de una economía competitiva, la libre iniciativa con el desarrollo social y la participación ciudadana en el sentido más amplio posible...El modelo de Economía Social de Mercado (ESM), que no debe entenderse como una simple adición de políticas económicas neoliberales con políticas sociales compensatorias, tiene tres rasgos básicos. El primero, referido a la interrelación de los órdenes político, económico, social y jurídico, parte de la premisa de que la realidad es única e indisoluble, y por tanto, que no se pueden separar los avances en la dimensión económica del progreso que tiene que darse en los otros planos. En base a esta característica subrayamos la incompatibilidad de un sistema económico basado en la Economía Social de Mercado con un sistema político autoritario o antidemocrático.

El segundo rasgo de la ESM hace referencia a la necesidad de buscar simultáneamente los objetivos de crecimiento y de distribución, lo que supone un papel activo del Estado en la creación de la red de mecanismos institucionales que aseguren una distribución cada vez más equitativa del excedente, sin que ello implique intervención directa en el mercado.." (p.3) Una aplicación más desarrollada de estos mecanismos de la ESM los volveremos a encontrar al dar los lineamientos de la Política Social (pp.23-26), la Política Fiscal (pp.28-30) y las Políticas Laboral-Salarial (pp.35-36). Tanto el plan del IIES como este programa de CENITEC dedican acápites especiales a la "renovación del papel del Estado" como unos de los pilares del modelo. (pp.15-17)

Todas estas políticas vienen a corregir las debilidades del mercado nacional, que se resiste a la inspiración social. "El tercer rasgo de la ESM es la aceptación del mercado como el principal mecanismo de coordinación de las actividades económicas, pero reconociendo sus limitaciones en generar igualdad de oportunidades para los distintos agentes que participan en el mercado". (p.4) CENITEC nos hace caminar sobre la cuerda floja de la intervención directa o no directa en el juego del mercado para llevarnos a la conclusión de que es necesario crear un nuevo mercado; no es cuestión de intervenir o no intervenir en el mercado sino de organizar un mercado donde participen los que tradicionalmente han quedado marginados del mercado por el juego mismo del mercado. Montar una Economía Social de Mercado es bastante más que intervenir directa o indirectamente en el actual mercado. Esto nos

introduce en todas las estrategias de la reconversión.

4.2. La Reconversión del Sector Productivo

El plan del IIES se prepara en 1990 y se publica en 1991; el programa de CENITEC aparece en marzo-abril de 1993, con una estructuración más amplia de los lineamientos generales de las principales políticas (pp.10-26), del manejo de la política macroeconómica (pp.26-36), terminando con un escenario financiero (escenario medio) para 1994-1999.

Tratando de armar el mosaico de la reconversión económica listamos, en primer lugar, cinco catalizadores del crecimiento fuerte y sostenido, propuestos por el IIES:

1. La transformación-reconversión del aparato productivo;
2. El fortalecimiento de la capacidad de acumulación de capital (ahorro);
3. La realización de mayores y renovados esfuerzos de inversión en capital humano;
4. Mayor eficiencia en el uso de los recursos;
5. Un contexto macroeconómico estable. (pp.404)

Leyendo en diagonal, sin añadir de momento otro comentario, el crecimiento económico requiere la integración adaptada de los adelantos técnicos más recientes y de tecnología propia. Esta inversión productiva necesita fortalecer la capacidad de generar un mayor ahorro nacional. En el mediano plazo no podrán incorporarse ni ser generadas nuevas tecnologías sin una elevada inversión en recursos humanos. Dada nuestra escasez de recursos, deteriorados por el irrespeto ecológico, se impone una optimización de tales recursos, en singular a nivel de empresa, como a nivel global por la integración intersectorial de las ramas productivas. Dada la cercana correlación de la reconversión tecnológica con los requerimientos de importaciones, y exportaciones que las financien, de divisas externas y de ahorro interno, el crecimiento económico necesita, por parte del Estado, del manejo macroeconómico en un contexto estable .

Estas cinco estrategias son retomadas y ampliadas en *los lineamientos generales de CENITEC*. Tres son los grandes objetivos del programa:

- 1) Sentar las bases para la construcción en el mediano plazo de una economía integrada, moderna y diversificada.

- 2) Avanzar en el logro de una mayor equidad mediante la erradicación gradual y sostenida de la pobreza, la ampliación y fortalecimiento de la base empresarial del país, y la promoción de nuevos agentes económicos y sociales.
- 3) Alcanzar un crecimiento económico vigoroso y sostenido, compatible con la estabilidad financiera y cambiaria, y con la recuperación y preservación del medio ambiente. (pp.10-12)

Completando el arsenal de estrategias, con miras a construir una economía social de mercado, CENITEC propone asentar el modelo sobre cinco pilares:

- La Integración de la economía nacional.
- La inversión pública en Infraestructura y recursos humanos.
- La consolidación de un eje exportador moderno y diversificado.
- La estabilidad financiera y cambiaria, y
- La integración económica centroamericana. (pp.12-14)

Moviendo hacia atrás la película, si se quiere consolidar la eficiencia del aparato productivo es necesario incorporar, en el más corto y mediano plazo y en forma adaptada, las tecnologías más recientes así como desarrollar tecnologías propias. Se ha hablado y escrito bastante sobre la reconversión industrial, pero en una economía abierta como la nuestra los mismos avances tecnológicos deben impregnar los procesos productivos agropecuarios. En resumen, como nos lo repliten varios documentos, se requiere una política tecnológica, donde el Estado juegue un papel promotor y orientador de aquellas tecnologías que conjugan incremento de productividad y generación de empleo.

Este requerimiento se impone tanto a nivel singular o más microeconómico, como en orden a lograr "la construcción en el mediano plazo de una economía integrada, moderna y diversificada". Este objetivo trasciende la visión más parcial del mercado simplemente sectorial. El aporte de las matrices intersectoriales (en vías de publicación por el Banco Central)¹¹, vendrían en ayuda del esfuerzo por reducir la estructura trunca (no interrelacionada) y dependiente de nuestros sectores productivos. Vemos cómo CENITEC subraya el logro de la integración de la economía nacional como el primer objetivo y el primer pilar de su programa de desarrollo. En forma similar se pronuncia el IIES al comentar la mayor eficiencia en el uso de los recursos económicos y al integrar, en un todo único, el crecimiento hacia fuera y hacia dentro.

Es importante recalcar que tanto desde la necesidad de un plan de

tecnología nacional como desde la promoción de una economía sectorialmente integrada el Estado es la primera institución que exige un proceso de modernización para realizar estas funciones de promoción-orientación, además de otras funciones que se comentarán posteriormente. El Estado recupera un papel activo y activante. Citamos aquí, y volveremos a recomendar, el trabajo de J. Arriola "Propuestas para una política industrial en El Salvador", resumen de un estudio más amplio sobre el mismo tema.¹² La planificación industrial por parte del Estado es tanto más necesaria, dice el autor, porque hasta el momento este proyecto ha sido promovido por la PNUD y la CEPAL, y transferido a la iniciativa de los empresarios agremiados.

El interrogante es cómo dar cauce a esta reconversión tecnológica. El IIES nos dice que esta tecnología se adquiere, en forma preponderante, por la vía de importaciones de los nuevos procesos de producción, de los técnicos o del aprendizaje de los técnicos, y de la inversión extranjera; el proceso se completa con la creación de tecnología propia. Si la reconversión productiva es función, en buena parte, de las importaciones será también función de la capacidad exportadora, así como del ahorro y de una deuda externa reembolsables con el crecimiento de la productividad. Esto nos lleva a comentar la estructuración del crecimiento.

4.3. Crecimiento hacia dentro o hacia fuera

Cuando se preparaba el plan del IIES se discutió abiertamente esta posible dicotomía. Si observamos el programa de consenso de CENITEC, entre los pilares del modelo se enfatiza "la consolidación de un eje exportador moderno y diversificado". (p.13) Entre las principales políticas sectoriales se vuelve a recomendar "la política de fomento de exportaciones" (p. 22). En el manejo de la política macroeconómica se dedican tres páginas a la política comercial centroamericana y extra-regional. La integración centroamericana aparece entre los pilares del modelo (p.14) y como una de las áreas prioritarias del programa.

Al tratar el IIES el tema de la demanda eficiente que posibilite el crecimiento sostenido del aparato productor se integra en un todo ambos enfoques, frecuentemente disociados. En primer lugar, el IIES afirma que el crecimiento sostenido se fundamenta en una distribución más equitativa del ingreso, y en ello deben empeñarse las políticas distributivas, redistributivas y selectivas del desarrollo (pp.416-419). La premisa subyacente es que el incremento de estos ingresos, hoy deficitarios, es el verdadero catalizador del desarrollo hacia dentro. Una política de desarrollo hacia dentro, si no viene acompañada de una me-

por distribución de ingresos, fácilmente se esteriliza.

Con estas premisas podemos ponderar los argumentos que sustentan "la adopción de una política deliberada de promoción de exportaciones", donde "el mercado externo debería jugar un papel preponderante" (pp. 408-415). Qué razones ofrece el IIES ?— En primer lugar está la necesidad macroeconómica, antes comentada, que se sustenta en la cadena: reconversión productiva asentada en las Importaciones y en el financiamiento-ahorro externo, que requiere la contrapartida de las exportaciones.

El otro argumento, más extenso y documentado en este estudio, tiene una aplicación práctica en todo el proceso de reconversión productiva industrial y extraindustrial; se compara la escasa capacidad de demanda interna (desigual distribución del Ingreso) con las escalas óptimas de producción que reducirían los costos unitarios. La estrechez del mercado interno pone un límite de crecimiento empresarial inferior al óptimo sectorial o bien obliga a mantener ocioso un elevado porcentaje de capacidad instalada. El IIES señala, al igual que J. Arriola, que uno de los elementos generadores de mayores costos es la baja utilización de la capacidad instalada. Este detalle aparece en las encuestas trimestrales sobre "Clima de negocios", que pasa FUSADES. En pie de página (p.409) se citan Investigaciones sobre la capacidad ociosa en el sector Industrial y sobre la necesidad de una demanda regional y aun extraregional acorde a la capacidad instalada de diversos sectores. Si no se adecúa la capacidad instalada con el nivel requerido de demanda externa, será el consumidor nacional quien pague, en última instancia, los mayores precios de producción.

En el citado estudio de J. Arriola, tratando el tema de la "reestructuración de empresas" hace las siguientes observaciones y recomendaciones. "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 e incluso deseconomías de escala. 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 entigüedad y obsolescencia técnica, determina que no se puedan aprovechar las ventajas de umbrales de rentabilidad con escalas de producción más reducidas, que caracterizan a las tecnologías modernas de producción flexible". (p.3) El análisis sectorial más detalla-

do se presenta en la publicación de FUNDE (Avances, No. 4) antes citado.

El IIES resume su propuesta en la siguiente síntesis: "Finalmente, la idea de orientar la economía hacia fuera, en el sentido que acá nos interesa, no significa sino asumir como problema básico la restricción externa, y por lo tanto asumir el fortalecimiento de la capacidad exportadora de la economía como pilar estratégico para el crecimiento sostenible en el largo plazo; y asumir como restricción interna a un crecimiento fuerte el tamaño del mercado doméstico. Para fortalecer la capacidad exportadora nos parece fundamental adoptar el objetivo de producir eficientemente tanto para el mercado internacional como para el mercado interno, y para obviar esa restricción interna la necesidad de destinar una buena parte de nuestra producción al mercado externo". (p.415)

Las divergencias con el modelo oficial

Entre los pilares del nuevo modelo CENITEC ubica la consolidación de un nuevo eje exportador, marcando la diferencia de prioridades respecto al actual programa gubernamental. He aquí algunas reflexiones. "Existe una relación directa entre el nivel de exportaciones por una parte y la tasa de crecimiento económico, la acumulación de capital, la inversión, el nivel de empleo, y la capacidad de importación por otra...En el corto y mediano plazo, la economía salvadoreña seguirá dependiendo en gran medida de su sector externo. Esto significa que será preciso construir un nuevo eje exportador dinámico y diversificado, que sustituya al eje anterior basado en el café...

El análisis anterior sugiere que la construcción de un nuevo eje exportador es crucial para asegurar el desarrollo futuro de El Salvador, pero que de ninguna manera constituye el pilar fundamental del desarrollo, al cual hay que supeditar el resto de objetivos, como sostiene la visión que subyace detrás del programa económico gubernamental. El eje exportador es, en este sentido, una condición necesaria pero totalmente insuficiente para resolver los problemas de desarrollo nacional." (pp.13-14). Más adelante se van a delinear las medidas de esta política comercial.

Intercalamos un párrafo del estudio de J. Arriola, ubicando el puesto de la apertura externa. "Partimos de considerar que la política de exportación no es un fin en sí misma: la estrategia de desarrollo debe definir en primer lugar los mecanismos para resolver los principales problemas socioeconómicos, como son la pobreza y el desempleo-subempleo ma-

sivos. La política de exportación, y en general la política de comercio exterior, debe estar diseñada como medidas de apoyo subordinadas a la resolución de esos problemas fundamentales". (p.2)

4.4. Un paréntesis: la reconversión Industrial

La reconversión Industrial decíamos no es la única reconversión requerida para el crecimiento sostenido, siendo como somos una economía muy agropecuaria y también marina. Sin embargo es de la reconversión Industrial en lo que más se piensa al hablar de ciencia y tecnología; lo que se haga en un sector se podrá avanzar en otros sectores. Lo importante es crear conciencia de esta necesidad. Como se trata de un paréntesis, citamos como una ayuda al lector interesado tres artículos que han aparecido en esta revista, de acuerdo al orden de publicación: "Tecnología para una economía nacional"; "Competitividad en el sector industrial salvadoreño"; "El Salvador: política industrial, comportamiento empresarial y orientación para la transformación industrial".¹³

Por cuanto tiene de relación a observaciones y recomendaciones concretas que se hacen en los programas del IIES y de CENITEC trasladamos algunas conclusiones generales que extrae J. Arriola de su estudio sobre la situación industrial en El Salvador, que empalman con las investigaciones sobre productividad industrial que actualmente realizan nuestros graduandos de administración de empresas. He aquí algunas de dichas conclusiones.

- El sector industrial salvadoreño perdió en las últimas dos décadas el dinamismo que experimentó en las dos décadas previas.
- Una característica estructural de la industria salvadoreña es la baja productividad de la fuerza de trabajo.
- La industria salvadoreña no ha tenido el efecto dinamizante de arrastre que se considera inexcusable en todo proceso de desarrollo.
- La acumulación del capital en El Salvador se ha basado históricamente en una acelerada concentración y centralización del capital, con una extrema polarización según el tamaño de las empresas, tanto en la distribución y eficiencia del capital como en la contribución relativa a la actividad económica industrial total.
- El estudio señala "la enorme concentración industrial en el área metropolitana de San Salvador. No existe una política de promoción industrial en los diferentes departamentos, que contribuya a descon-

gestionar el área metropolitana y lograr un desarrollo más equilibrado geográficamente.

- En la industria manufacturera salvadoreña hay un importante potencial de crecimiento a corto plazo, capaz de generar un aumento significativo tanto en el volumen de empleo como en la oferta.
- Existe un amplio potencial para el incremento de las exportaciones manufactureras, a partir de las capacidades instaladas.
- La industria nacional depende de la demanda nacional y de la centroamericana como incentivo principal para la producción y el crecimiento del sector, siendo la exportación extraregional una actividad relativamente marginal en casi todas las ramas, con excepción de las fábricas maquiladoras.
- El análisis en términos de secciones de producción nos permite explicar la extrema dependencia del crecimiento económico respecto a las importaciones. En tal contexto, cualquier intento de superar la tendencia al agravamiento del déficit comercial, que acompaña todo relanzamiento de la economía salvadoreña, por la vía del aumento de las exportaciones es ilusoria, en tanto no existan las capacidades internas que permitan incorporar en el crecimiento un mayor porcentaje de bienes de producción doméstica."

Como los programas del IIES y CENITEC integran la política de promoción de exportaciones con la sustitución eficiente de importaciones (p.19), añadimos las siguientes recomendaciones de J. Arriola, al hablar de las políticas comerciales, que deben corregir las distorsiones industriales tanto del lado de la oferta como de la demanda. "Esto requiere al mismo tiempo una política sustitutiva de importaciones y una política de industrialización orientada a la exportación, pero no cualquier par de políticas de este tipo. Una política de industrialización sustitutiva de: a) productos de consumo popular y, b) bienes intermedios de capital de bajo desarrollo tecnológico. Las principales ramas identificadas son: industrias alimentarias, electrodomésticos y menaje de hogar; juguetes, equipo agrícola mecánico y eléctrico.

Una política de industrialización orientada a la exportación, que aproveche: a) los recursos naturales del país y, b) la tradición manufacturera, en un proceso de incremento del valor agregado. Las ramas más importantes identificadas son: industrialización de productos agrícolas; industrialización de productos marinos; industria textil. Los instrumentos de política de promoción de exportaciones deben orientarse fundamentalmente a la mejora de la capacidad de comercialización por parte de los productores nacionales, y no tanto a la reducción del precio de oferta

por la vía de incentivos fiscales a la exportación".¹⁴ Tanto el presente resumen como el trabajo más amplio antes citado (Avances; No. 4) se extienden sobre el tema de la política industrial, con referencias interesantes a la empresa pública, control de precios, regulación de la inversión extranjera y políticas para la pequeña empresa...

4.5. Desde dentro con equidad

La teoría del derrame daría a entender que la fase de distribución de los frutos del crecimiento seguiría luego de una primera etapa de expansión hacia fuera. Por ello, interpretando el sentir de estos documentos, afirmamos que la equidad debe brotar directamente desde dentro. Ordenando las estrategias propuestas en estos programas se pueden integrar las siguientes líneas de acción. CENITEC ubica como segundo objetivo "avanzar en el logro de una mayor equidad, mediante la erradicación gradual y sostenida de la pobreza, la ampliación y fortalecimiento de la base empresarial del país, y la promoción de nuevos agentes económicos y sociales". (p.11) Comentando este objetivo desde la óptica de la economía social de mercado se precisa una política integral "que vincule adecuadamente la política económica y la política social, y buscar de manera deliberada la promoción humana." (p.11)

Al tratar la política social, como una de las políticas sectoriales, se cita un documento del BID/PNUD (Reforma social y pobreza):" Si en el pasado las políticas sociales no han sido muy exitosas en América Latina, en dicho fracaso ha tenido que ver el hecho de que fueron diseñadas con un enfoque asistencial como si se tratara de responder a un problema sectorial aislado, en vez de integrarlas a una política general de desarrollo." (p.23) En esta parte del programa, muy en relación con el tema de la inversión social, así como en la parte dedicada al manejo de la política macroeconómica (política laboral y salarial; p.35), se comentan las aplicaciones de la política social y, para ello, las reformas de las instituciones públicas. (pp.23-26)

La búsqueda de una mayor equidad se asentaría en la ampliación y fortalecimiento de la base empresarial, en un proceso de modernización, diversificación e Integración de la economía nacional. (pp.10-13) Esta reestructuración del sector productivo, en equidad, se fundamentaría en la propuesta que aparece en todos los programas: la inversión en recursos humanos. El IIES lo ubica como el tercer pilar de su plan económico: "la realización de mayores y renovados esfuerzos en la formación de capital humano". (pp.406-407) CENITEC asienta los pilares de su modelo sobre "la Inversión pública en infraestructura y en recursos

humanos".(p.13), y la primera área prioritaria del programa es "la inversión en recursos humanos". (pp.16-17). Las citas no pueden suplir la lectura directa de los documentos con sus aplicaciones concretas.

En el pensamiento del IIES no es posible un crecimiento sostenido, ni siquiera un crecimiento hacia dentro sin una distribución más equitativa de los ingresos. Por esta razón dedican la parte final de su análisis a la "distribución más equitativa del ingreso y reducción de la pobreza". Las políticas redistributivas se materializan en las políticas sociales que "afectan el nivel de bienestar de las familias pobres mediante la provisión gratuita o subsidiada de ciertos bienes y/o servicios (educación, salud, alimentos...)". Entra aquí en acción directa la política fiscal, desde el lado de captación de ingresos como de destino de los gastos.

Las políticas distributivas, al igual que en la propuesta-CENITEC, se refieren más a la revisión de las políticas laboral-salarial, a la creación de activos productivos para los sectores de menores ingresos, provenientes de la inversión pública, de la privatización de activos públicos a favor de los trabajadores, de la coparticipación de los beneficios empresariales...

La Política Fiscal

Se ha citado muy de paso la reforma fiscal; en estos documentos, especialmente en el programa de CENITEC, la reformulación de la política fiscal recibe gran atención y extensión. Hay dos grandes razones emparejadas con el crecimiento en equidad. La estructura fiscal ha venido profundizando su carácter regresivo desde el mismo origen de los ingresos tributarios y terminando en la vertiente de los gastos, por contracción de la inversión social, que en gran parte depende de donaciones externas. Se ha gestado una corriente perversa. La reforma fiscal se cita, entre otros lugares, como la segunda área prioritaria del programa (p.17), y más en detalle en el manejo de la política macroeconómica, proponiendo medidas concretas en ambas vertientes de ingresos-gastos. La política fiscal se concibe como puente de integración de la política económica y de la política social, (pp.28-30).

Tanto en el plan del IIES como más ampliamente en la propuesta de CENITEC, la política fiscal cobra primacía porque se recomienda una *renovación del papel del Estado*. CENITEC resume y explica las siguientes funciones del Estado:

- a) la función de mantenimiento de la estabilidad financiera y cambiaria.
- b) la función ordenadora y reguladora.

- c) la función integradora.
- d) la función redistributiva, (pp.15-16)

En el nuevo escenario de una economía modernizada, diversificada e integrada, el Estado sale de la esquina subsidiaria y adquiere estas nuevas funciones, que a su vez requieren una compostura de modernización-descentralización de la administración pública. Todas estas funciones no pueden realizarse sin una reforma de la política fiscal. Los nuevos ejes del crecimiento se centran en "el desde dentro con equidad", fortaleciendo y fortalecido con la expansión hacia fuera. Hay una premisa subyacente en estos programas y en las publicaciones de FUNDE, que la satisfacción de las necesidades básicas es un factor dinamizante de la economía, de acuerdo a estudios econométricos. En otras palabras, la equidad es un dinamizante del crecimiento y del desarrollo sostenidos.

Sentimos que por razones de brevedad queda excesivamente constreñida una característica central de estos programas económico-sociales: *la renovación del papel del Estado*. Mas que detallar páginas y momentos concretos que hacen referencia al papel del sector público (la cita sería demasiado larga), resumimos su quehacer global en esas tres funciones de ente orientador, regulador e integrador del proceso económico, político e institucional, en el ámbito nacional y regional.

La pregunta es: quién planifica al planificador ?— La respuesta no puede ser otra que un consenso mayoritario sobre los desafíos económico-sociales (pp.4-10), los objetivos nacionales (pp.10-12), los pilares y áreas prioritarias del modelo (pp.12-20) y el manejo de la política macroeconómica. (pp.26-36) El consenso social será el orientador y el control del ente regulador.

5. El manejo de la política macroeconómica

Su finalidad es crear y mantener un clima de estabilidad financiera y cambiaria, dirá CENITEC, evitando el deterioro de ingresos que genera la inflación. Debe buscar el fomento del ahorro e inversión productiva. En el proyecto del IIES aparece, como el componente final, "un contexto macroeconómico estable" (p.407). La política macroeconómica se proyecta en un entorno de supuestos nacionales que enmarcarán el próximo quinquenio.

Como el quehacer económico forma una unidad con el proceso político e institucional, el primer supuesto es "el cumplimiento satisfactorio de los acuerdos de paz". La estabilidad política condiciona el ambiente

favorable a la inversión. El cumplimiento satisfactorio de estos acuerdos condiciona el apoyo financiero y técnico de la comunidad internacional, e internamente hará posible incrementar la inversión física y social, transfiriendo fondos de las partidas militares.

Integramos en uno sólo los tres siguientes supuestos: un crecimiento lento de las exportaciones tradicionales, el fortalecimiento del proceso de integración centroamericana y la tendencia hacia la apertura externa. Subrayando la importancia y complejidad de estas políticas, CENITEC recalca "el carácter estructural de los desequilibrios macroeconómicos", cuya eliminación definitiva no podrá lograrse en el mediano plazo. Finalmente, de acuerdo con la economía social de mercado, se apunta "la tendencia a descansar más en el mercado", añadiendo una postdata a este quinto supuesto: Además, dado que el mercado por sí sólo es incapaz de generar equidad, será preciso diseñar mecanismos institucionales que aseguren una distribución equitativa de los beneficios del crecimiento". (p.28)

5.1. Qué políticas macroeconómicas

Por la extensión de las páginas podemos deducir la importancia relativa de las políticas macroeconómicas.

La Política Fiscal

La primera cita y la mayor extensión se dedica a la política fiscal, como nexo principal entre la política económica y la política social. (pp. 28-30) Se presenta como la principal política para consolidar la estabilización en un marco de crecimiento con equidad. De ahí, la necesidad de una profunda reforma de ingresos y gastos, cuyas principales medidas se detallan a continuación. Su objetivo es fomentar el ahorro, la inversión y un mayor coeficiente tributario (relación de ingresos tributarios/PIB). Recomendamos, a este propósito, el valioso estudio de L. Abrego sobre la crisis fiscal y el problema tributario.¹⁵

El incremento de los ingresos fiscales "debe recuperar los principios de equidad, eficiencia y progresividad, que fueron abandonados en los últimos años". (p. 29) El gasto público se adecuará a la inversión económica productiva e inversión en recursos humanos, de acuerdo a criterios de eficiencia, eficacia y equidad. Se recomienda un programa de saneamiento-modernización de las empresas públicas, punto concreto sobre el cual se extiende J. Arriola en los estudios citados. El proceso de privatización puede ayudar a aliviar la crisis fiscal, siempre que se reali-

ce con representación de los trabajadores públicos, de los empresarios y del Estado, de manera que fomente nuevos agentes económicos y sociales y mejore la distribución de la propiedad, evitando la concentración de la riqueza. A continuación se puntualizan medidas concretas para las vertientes de ingresos y egresos. (pp.29-30).

Política financiera y monetaria

En los 17 números de Política Económica CENITEC ha venido analizando la evolución y resultados de estas políticas año por año. En el presente número se subraya literalmente que "uno de los principales obstáculos para el fortalecimiento de la base empresarial del país lo constituye la falta de acceso a los recursos financieros de parte de los pequeños y medianos empresarios, cooperativas y asociaciones de productores, además de la restricción generalizada del crédito, debido a la aplicación de una política monetaria restrictiva" (p.30) Frente a la concentración de la riqueza, a que ha dado lugar el proceso de privatización bancaria, no es posible hacer de El Salvador un país de propietarios si la mayoría de productores carecen del crédito necesario.

Al igual que la política fiscal, las medidas financieras deben buscar la equidad monetaria, tomando en cuenta la amplitud y la capacidad dinamizante de los sectores informal y cooperativo. Las instituciones financieras creadas al margen y para los marginados del sistema formal "han demostrado una gran eficiencia en sus operaciones, y será preciso que el Estado las fomente y les proporcione todas las facilidades para que puedan desarrollarse". (p.30) CENITEC recomienda la creación de un sistema financiero de fomento, que haga llegar el crédito a los sectores tradicionalmente marginados. La teoría del derrame no funciona ni para la liquidez monetaria. En relación a la banca tradicional se recomienda fortalecer el marco institucional de la supervisión, mejorando la autonomía y los mecanismos de control de la *Superintendencia del Sistema Financiero* frente al gobierno, Banco Central de Reserva y sistema bancario. En este campo se precisa de una transparencia informativa de parte de aquella institución. De acuerdo a estas recomendaciones se proponen medidas concretas de aplicación al sistema bancario.

Supuestos los sucesivos análisis en anteriores publicaciones, CENITEC dedica aquí menor extensión a *la Política Monetaria*. En la Economía Social de Mercado cobra especial importancia el control de la estabilidad monetaria; se diría que sigue presente el recuerdo de la hiperinflación de la década 1920, por cuanto toda inflación desbarata los equilibrios macroeconómicos y el poder de compra de las mayorías.

Digamos que CENITEC, al igual que las publicaciones del BCR, menciona el misterio monetario salvadoreño: un país pobre que enfrenta problemas de sobreliquidez por monetización de las remesas y ayudas externas. La política de mercado abierto (OMA) sólo juega en el sentido de esponjar o esterilizar liquidez; a los Certificados de Estabilización Monetaria se suman los Bonos de Saneamiento Financiero. Dado que el crédito del sistema formal no llega a los sectores informales uno se pregunta a quién hay que estabilizar y sanear para que no se dispare la inflación. La debilidad, está del lado del multiplicador del crédito bancario, de la limitada capacidad de respuesta del sector productivo formal, del crédito inorgánico al sector público, de la especulación organizada por poderosos grupos financieros sobre el valor futuro de las divisas, o de todo ello a la vez?.

CENITEC señala que el déficit fiscal suele ser un elemento perturbador de la estabilidad monetaria, y por ello es necesario mantener, a la vez, la autonomía del BCR y la coordinación de esta institución con el Ministerio de Hacienda y otras dependencias estatales. Como postdata del comentarista, no deja de llamar la atención que las multimillonarias remesas de "pobre-dólares" alimentan el circulante del sistema bancario y casas de cambio, sin que de estas instituciones fluya liquidez a los sectores pobres e informales del país; al mismo tiempo el financiamiento principal del Plan de Reconstrucción Nacional se asienta en donaciones y préstamos externos. No es muy social nuestra economía de mercado.

Las políticas comercial, cambiaria y social

Se las ubica en el mismo acápite no porque ellas sean similares y menos importantes en el manejo de la política macroeconómica. Precisamente, por ser importantes de cara al crecimiento sostenido y para lograr la pretendida equidad han sido comentadas como objetivos, pilares y áreas prioritarias de estos programas de consenso. Por otra parte, nos extenderíamos demasiado transcribiendo las medidas comerciales que se proponen para fortalecer la integración centroamericana y la apertura comercial externa. (pp.33-34)

Baste decir que *la Política Cambiaria* busca mantener un tipo de cambio lo más realista posible, si se desea incrementar las exportaciones, sobre todo las no-tradicionales. En nuestra economía abierta se da una sensible interrelación entre el tipo de cambio y la inflación, que debilita la estabilización monetaria. "Lo anterior sugiere que un tipo de cambio fijo, así como un tipo de cambio completamente libre son inviables e irreales para el país en los próximos años". (p.34) Un tipo de

cambio fijo no alentaría las exportaciones, al provocar una sobrevaluación de la moneda. Un tipo de cambio completamente libre pondría en peligro la necesaria estabilidad de la moneda. Lo apropiado, opina CENITEC, es un sistema cambiario flexible, con Intervención del BCR, "más conocido como sistema de fluctuación sucia".

El documento de CENITEC cierra su análisis con la presentación de un *"Escenario Financiero 1994-1999"* (escenario medio), elaborado en el supuesto de que se cumplan satisfactoriamente las políticas y medidas aquí recomendadas.

Mis compañeros y amigos del IIES y de CENITEC estarán de acuerdo en que he dejado muchas cosas en el tintero y que bastantes piezas del mosaico han salido algo deformadas. La intención era extraer de todos estos documentos algunas piezas para ayudar a armar un buen programa económico-social 1994-1999. Al redactar estas páginas llegan por las ventanas de la televisión y de los otros medios de comunicación noticias tristes sobre la inseguridad generalizada de las personas y especialmente sobre la verdad mutilada. Cuesta escribir sobre el crecimiento con equidad cuando en muchas esquinas y centros del país grupos pacifistas realizan prolongados ayunos pidiendo la investigación (y la conversión) de los escuadrones de la muerte, cuando desde las Naciones Unidas se nos vuelve a pedir que cumplamos con los pactos firmados y que no se siga protegiendo la impunidad... ¿Cómo puede haber crecimiento si no hay vida segura, y cómo puede haber equidad si se sigue mutilando la verdad? - La realidad nacional es un único mosaico. Sintonizamos con CENITEC cuando coloca como primer supuesto del manejo de la política macroeconómica el cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Sin ello, podremos votar pero no podremos elegir nada bueno en las próximas elecciones.

Bibliografía

1. Ibsate Fco J.: *"Dos programas económicos para 1994-1999: IIES-UCA y CENITEC."* ECA; octubre, 1993.
2. DIES-CENITEC: *"Propuesta de un programa económico-social de consenso para El Salvador"*. Política Económica, año.17; marzo-abril, 1993; p.2.
3. Ibidem; p. 3.
4. Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP): *"Los principales problemas; lo que debe hacer el próximo gobierno. Una encuesta de opinión pública"*. ECA. No. 539; Septiembre-1993; pp.341-353.
5. CENITEC. Ibidem; p.20.
6. Gorostiaga X.: *"América Latina frente a los desafíos globales"*. Realidad Económica-Social. No.34. Julio-agosto-93; pp.381-408.

7. IIES.: *"Plan de Investigación del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales"*. Realidad Económica-Social. No.21; mayo-junio-1991; pp.403-431.
—Ibiate Fco. J. *Ibidem*. ECA; octubre-1993.
8. Arriola J.: *"Coyuntura económica de El Salvador-1992"*. Realidad Económica-Social.No.31; enero-febrero-1993; p.6.
9. Rublo R.: *"Análisis crítico de la gestión macroeconómica predominante: la universalización de la política económica neoliberal"*. Avances (FUNDE). No.2; febrero-1993.
10. Jakob R.: *"Política Social en la Economía Social de Mercado: qué significa social en el concepto de Economía Social de Mercado?"*. Contribuciones, No. 3/92. CIDELA; pp.86-88.
—Ibiate Fco.J.: *"1993: El neosocialismo pide la palabra"*. Realidad Económico-Social. No. 31; enero-febrero-1993; pp.55...
11. Banco Central de Reserva: *"Nuevo sistema de cuentas nacionales-1990"*. San Salvador.1993.
12. Arriola J.: *"Propuestas para una política Industrial en El Salvador"*. Alternativas para el desarrollo (FUNDE). No.15. Octubre-1993.
--Arriola J.: *"La industria en El Salvador: análisis y propuestas"*. Avances (FUNDE). No.4. Agosto-1993.
13. Ibiarte Fco.J.: *"Tecnología para una economía nacional"*. Realidad Económico-Social. No. 27; mayo-junio-1993; pp.329-360.
--Morán A.Y. y Contreras L.E.: *"competitividad en el sector industrial salvadoreño:1988-1990"*. Realidad Económico-Social. No. 30 Noviembre-diciembre-1992; pp. 645-683.
--Salazar Candell R.: *"El Salvador. Política industrial, comportamiento empresarial y orientación para la transformación industrial"*. Realidad Económico-Social. No. 33; mayo-junio-1993.
14. Arriola J.: *"Propuestas para una política industrial en El Salvador"*. *Ibidem*; pp.1-2.
15. Abrego L.: *"La crisis fiscal y el problema tributario"*. ECA. No. 522; abril-mayo,1992; pp.355-367.