

DEES

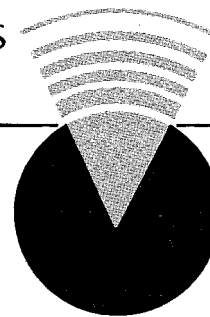


# **HACIA UNA ECONOMIA DE MERCADO EN EL SALVADOR:**

**Bases para una nueva Estrategia  
de Desarrollo Económico y Social**

**DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS ECONOMICOS Y SOCIALES  
MAYO DE 1989  
SEGUNDA EDICION - OCTUBRE 2003**

DEES



# **HACIA UNA ECONOMIA DE MERCADO EN EL SALVADOR:**

**Bases para una nueva Estrategia  
de Desarrollo Económico y Social**

**DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS ECONOMICOS Y SOCIALES  
MAYO DE 1989  
SEGUNDA EDICION - OCTUBRE 2003**

## INDICE

I.	Introducción.....	1
II.	Bases Doctrinarias de la Estrategia de Desarrollo Económico y Social.....	2
III.	Principios Básicos de una Economía de Mercado.....	3
IV.	Principales objetivos de la Estrategia.....	4
V.	Objetivos y Políticas Macroeconómicas.....	5
VI.	Estrategia Social.....	10
VII.	Requisitos para Implementar la Estrategia.....	14

## I. INTRODUCCION

Son muchas las razones que justifican la adopción de una nueva estrategia de desarrollo económico y social para El Salvador. Estas van desde razones de corto plazo, como la urgente necesidad de superar la crisis socioeconómica y de restablecer los equilibrios macroeconómicos básicos, hasta razones doctrinarias y filosóficas profundas que hacen imperiosa la necesidad de reorientar los rumbos hacia los que debe dirigirse nuestra sociedad. Esta permitirá el crecimiento sostenido y autónomo de nuestra economía, lo cual facilitaría el desarrollo integral de todos los salvadoreños.

El Salvador, al igual que el resto de los países latinoamericanos, decidió implementar una política económica basada en el modelo de sustitución de importaciones, y esto lo llevó a buscar el desarrollo en base a la protección de la industria, ya que se consideraba que ésta era la única forma genuina de que el pueblo pudiera alcanzar mejores niveles de vida. Además, muchos problemas esencialmente políticos fueron abordados mediante reformas económicas como la agraria y financiera que perjudicaron notablemente el desarrollo futuro.

Los principales indicadores en el campo económico y social señalan que, después de 10 años de crisis generalizada, la economía ha retrocedido más de un cuarto de siglo. Un problema económico que inicialmente se consideró sería pasajero y que se revertiría conforme se recuperara la economía mundial, adquirió connotaciones estructurales que difícilmente pueden superarse, mientras persistan los actuales patrones en la conducción de la política económica, no se restablezca la confianza en los sectores productivos y el país, como un todo, mantenga una posición derrotista en cuanto a que no es posible reactivar la economía, mientras no se le encuentre solución al conflicto armado.

Los desequilibrios económico- fiscales y de comercio exterior sólo se han podido financiar debido a la ayuda internacional que ha recibido el país al punto que ésta ha llegado casi a equiparar el nivel de las exportaciones. Esta ayuda ha permitido hacer frente al exceso de gasto por sobre los ingresos de la economía, generándose así una extrema dependencia de esta ayuda, que, sin poder ser sostenible en el mediano plazo no es ni políticamente ni económicamente deseable.

De no haber contado con la ayuda externa, la situación actual del país sería absolutamente insostenible. De acuerdo a algunas estimaciones, el producto per cápita habría sido al menos, un 30% inferior al logrado efectivamente en 1988.

La profunda crisis que sufre el país a pesar de la ayuda extrema, presenta sus efectos más críticos en el campo social. El creciente deterioro en las condiciones de vida de la mayoría de la población puede presumirse en los momentos actuales con el hecho de que una de cada tres familias salvadoreñas carecen de los ingresos para satisfacer exclusivamente los requerimientos mínimos de alimentación, es decir, se encuentran en condiciones de extrema pobreza.

Esta grave situación se explica en gran parte, por el nivel de desempleo y sub-empleo que en la actualidad alcanza al 60% de la fuerza laboral. La imposibilidad de una fuente digna de ingresos ha derivado en que a nivel nacional uno de cada dos niños menores de 5 años padecen algún grado de desnutrición y que un gran porcentaje de la población adulta tenga menos de tres años de educación. Ante este panorama las posibilidades de superación integral de la familia salvadoreña se están limitando cada vez más.

La necesidad de un nuevo esquema económico y social va más allá de la búsqueda de soluciones a los problemas coyunturales de corto plazo que presenta la economía. Descansa, fundamentalmente, en el convencimiento pleno de que a menos que se cambie el modelo que ha producido los resultados económicos y sociales antes explicados, no será posible sacar a la economía de su actual estancamiento con las graves consecuencias sociales que ello conlleva.

La elección de un sistema económico - social de mercado y no de un esquema dirigista o más centralizado, es el resultado de un exhaustivo análisis doctrinario y filosófico que demuestra, además de la evidencia empírica, que es a través de este sistema que los países alcanzan los mayores niveles de desarrollo y bienestar, dignificando a la

persona humana a través del respeto de los principios de equidad, justicia, libertad, lo cual fundamenta la base del sistema social que se desea y defiende.

No es posible aislar o separar la elección de un esquema de desarrollo económico y social del contexto político, ético y filosófico que lo enmarca y rodea. De ahí la necesidad de definir los principales elementos doctrinarios que lo sustentan.

## **II. BASES DOCTRINARIAS DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL**

La implementación de un esquema de desarrollo económico y social, donde el hombre es el principal actor y protagonista, requiere definir las principales características del sistema social que lo debe enmarcar.

*- El hombre es el principio y fin de los esfuerzos de toda sociedad.*

En nuestra concepción la persona humana es el gestor y la razón de ser del desarrollo económico y social. La persona tiene una serie de derechos inalienables que son anteriores a todo Estado, que no se pueden irrespetar en nombre de la colectividad. Por lo tanto, se debe respetar al individuo como ser humano libre y responsable de sus actos. Este respeto es la base de un sistema que postula como su meta principal el lograr el bien común.

El ejercicio reponsable de la libertad individual es la máxima realización del hombre. Por libertad entendemos simplemente la ausencia de coacción en todos nuestros actos. Es así, como el concepto amplio de libertad conlleva el respeto a la libertad individual, la libertad política y la libertad económica. Los distintos ámbitos de la libertad se potencian y complementan y no se puede pretender coartar una sin estar afectando directamente los otros. La libertad es una e indivisible.

La libertad es un derecho inalienable del ser humano, además de ser condición necesaria para la moralidad de nuestros actos, ya que las acciones que no emanan de una voluntad libre son moralmente neutras. La libertad nos dignifica, y por éso nos permite ser éticos.

Este respeto al individuo requiere aceptar que el hombre tiene derechos naturales preexistentes al Estado y que la tarea de éste es rodearlos de garantías, por lo que el Estado debe estar siempre al servicio del hombre y no viceversa.

*- La justicia como garante del funcionamiento social.*

El sistema social para que sea viable debe descansar en una sociedad justa, que significa, antes que nada, una sociedad compuesta por personas justas, es decir, profundamente animados a dar cada uno lo suyo. Se requiere entonces que gobernantes, legisladores, jueces, empresarios, trabajadores y ciudadanos en general estén animados, en su conducta social, por esa voluntad en que consiste esencialmente la justicia.

Los medios utilizados para conseguir la justicia pueden ser muy discutidos. Es necesario, eso sí, destacar que lo fundamental es buscar medios que incidan en la voluntad de los hombres a ser justos, más que a cambios artificiales en las estructuras imponiendo patrones subjetivos de justicia difícilmente compartidos por todos.

El sistema persigue conseguir la justicia entre las personas (conmutativa) y la justicia entre las personas y el producto social (distributiva). La primera rige las relaciones entre individuos, la segunda rige la relación entre la comunidad y sus miembros. Bajo el imperativo de la justicia distributiva se producen importantes diferencias de interpretación entre distintas corrientes de pensamiento. Lo esencial bajo este concepto es perseguir una distribución equitativa de las retribuciones que la sociedad otorga a sus miembros.

Lo anterior requiere de una definición de lo que se entiende por equidad. El sistema debe resguardar una equidad ex-ante, es decir, que todos los miembros de la sociedad tengan adecuado acceso a los beneficios del progreso.

En ningún caso se persigue igualdad *ex-post*, que implicaría una igualdad de resultados, imposible de lograr, dadas las diferencias, naturales y muchas otras, que existen entre los seres humanos.

El concepto de igualdad que se persigue es el de igualdad ante la ley, es decir, el derecho de que todos los habitantes sean tratados de igual manera por la justicia, ya que los demás conceptos de igualdad involucran decisiones arbitrarias de seres humanos que son falibles y, por lo tanto, orientarán los recursos hacia resultados menos deseables para la sociedad.

*- Búsqueda permanente del bien común.*

El ideal social de todo conjunto de individuos es la búsqueda permanente del bien común. Este se define como el conjunto de condiciones sociales que permite a todos y a cada uno de los ciudadanos alcanzar su plena realización personal. El bien común no es, pues, el bien del Estado. Tampoco es el bien de la mayoría ni de la minoría. El bien común se orienta a posibilitar la obtención de los bienes individuales de los hombres, de todos y cada uno de ellos. El Estado no debe propiciar el colectivismo en aras de un mal entendido bien común, sino más bien promover un auténtico espíritu de solidaridad donde se desarrolle una preocupación y responsabilidad activa por el bien de los demás.

*- La propiedad privada, derecho inalienable del hombre.*

La propiedad es uno de los derechos inalienables del hombre. La justificación de la propiedad privada ha preocupado al hombre desde siempre. Aristóteles y la Escuela Tomista sostienen la importancia ética y la necesidad de que se respete la propiedad privada, pues esto es consecuente con la naturaleza humana. Además, la propiedad privada es la única que puede hacer posible un orden social justo, constituye un elemento esencial para preservar la paz y la armonía entre los seres humanos y es esencial para que exista eficiencia en la administración de los bienes. Es, por lo tanto, el único concepto de propiedad que produce los resultados esperados en beneficio de la sociedad. De no ser así, se producen conflictos, pues nadie cuida ni administra tan bien lo ajeno como lo propio. Es especialmente ilusorio esperar que el Estado administre igual o mejor los bienes que los propios individuos, salvo algunas excepciones.

*- El papel del Estado.*

El Estado debe asumir un papel subsidiario en la sociedad, es decir, solamente aquellas tareas que no puedan ser desarrolladas por personas o grupos intermedios y que sean socialmente deseables. Sus deberes son: velar por la seguridad y vida de todos los miembros de la sociedad; asegurar a cada quien el respeto a su propiedad y la administración de la justicia en base al principio de igualdad ante la ley, y velar por todos aquellos miembros de la sociedad que se encuentran imposibilitados de hacerlos por sus propios medios.

### **III. PRINCIPIOS BÁSICOS DE UNA ECONOMÍA DE MERCADO**

La economía de mercado se fundamenta sobre los principios doctrinarios anteriores. Requiere además de la descentralización en la toma de decisiones, de los mercados y precios como mecanismos básicos de orientación económica, y de la competencia entre los distintos agentes económicos. Además, contempla la presencia complementaria del Estado para atender ciertas áreas no cubiertas por el mercado y supone un marco moral y ético básico para el buen funcionamiento del mismo.

*- La descentralización en la toma de decisiones.*

El funcionamiento libre de los mercados a través del funcionamiento de los precios, produce la atomización de las decisiones económicas, transformado al hombre en un ser esencialmente económico. Así también se respeta el principio de libertad económica y el derecho de los individuos de actuar responsablemente frente a sus decisiones.

*- Los precios son las señales básicas de la economía.*

Los precios en los mercados son el resultado de la interacción de millones de consumidores, al establecer, de acuerdo a sus particulares escalas de valores, cuales son los productos que ellos desean más y por los cuales ellos están dispuestos a pagar el precio que el productor pide o si éste debe ser inferior o superior. Del correcto funcionamiento del sistema de precios y, por ende, de la falta de distorsiones en el mismo, depende el que se asignan los recursos hacia aquellas actividades que la sociedad considera más importante y que son más rentables.

*- La competencia garantiza la eficiencia del mercado.*

La competencia garantiza que los mercados reflejen en los precios de los productos las preferencias de los consumidores. Bajo este sistema es indispensable que no haya monopolios, oligopolios o carteles que pueden ejercer un control sobre la oferta de los productos afectando artificialmente los precios, ya que de esta manera los recursos de la sociedad estarían siendo desperdiciados. La competencia, por tanto, es el motor del progreso, de la innovación y del desarrollo de toda sociedad.

*- El sistema de mercado es moralmente ético.*

El sistema de mercado ha sido criticado por basarse en la persecución de objetivos individuales egoístas. Sin embargo, de respetarse los principios anteriores, la persecución de utilidades individuales es lo que conlleva a maximizar el bienestar social al satisfacerse las necesidades de los consumidores, haciendo del sistema un sistema moralmente ético.

*- Labor complementaria del Estado.*

El Estado tiene un papel esencial que cumplir en este sistema. Debe suplir al mercado en ciertas áreas como la provisión de bienes públicos. Debe velar permanentemente por el funcionamiento de una sana competencia, evitando los comportamientos desleales por parte de algún agente económico. Debe asegurar que se cumplan a cabalidad los principios de competencia sobre los cuales se basa el sistema. Es especialmente importante que el Estado no garantice legalmente la existencia de monopolios u otras imperfecciones.

Es también responsabilidad del Estado garantizar que todos los habitantes puedan integrarse a los mercados para lo cual se requiere que todos puedan acceder a los servicios básicos. La eliminación de la extrema pobreza es entonces una de sus responsabilidades principales.

#### **IV. PRINCIPALES OBJETIVOS DE LA ESTRATEGIA**

Los objetivos centrales de la estrategia no difieren mayormente de los de cualquier estrategia de desarrollo económico. Lo fundamental y diferenciador está en los medios para lograr simultáneamente los objetivos que a continuación se señalan:

##### **1. Crecimiento económico sostenido.**

Tan importante como crecer es hacerlo de acuerdo a los medios reales de que dispone el país de forma tal que pueda sostenerse en el tiempo. El crecimiento económico es necesario y deseable pues es la única vía a través de la cual los países pueden salir del subdesarrollo y aumentar el bienestar de los habitantes.

2. *Estabilidad de precios y económica general.*

La estabilidad económica y de precios es un objetivo central de toda la política económica sana. La estabilidad está íntimamente relacionada con la consecución de un crecimiento sostenido. No es deseable crecer exageradamente en un período más allá de los recursos disponibles en la economía, si ello va a generar una inflación que atenta contra el crecimiento futuro y contra el bienestar de los habitantes.

La estabilidad es un requisito fundamental para que los productores, consumidores e inversionistas tomen adecuadas decisiones.

3. *Pleno empleo de los recursos productivos.*

Toda economía sana debe ser capaz de lograr utilizar eficientemente a través del mercado sus disponibilidades de recursos: mano de obra, tierra y capital. A su vez, es la única forma de lograr el mayor crecimiento posible.

Los tres objetivos anteriores, crecimiento, estabilidad y pleno empleo, son posibles de lograr en un contexto de economía abierta al exterior y con un funcionamiento de mercados libres y competitivos.

4. *Desarrollo social integral concordante con el desarrollo económico.*

Un objetivo permanente de la estrategia es lograr un desarrollo social integral producto de un desarrollo económico que incremente el bienestar de todos los salvadoreños. El desarrollo integral de la persona abarca también su desarrollo cultural y personal para lo cual es fundamental que existan posibilidades de empleo.

5. *Eliminación paulatina de la extrema pobreza.*

Un objetivo urgente de la estrategia es lograr una significativa disminución de la extrema pobreza. Niveles mínimos de vida y de servicios básicos son fundamentales para que todos puedan beneficiarse e integrarse adecuadamente a los mercados y así aprovechar las oportunidades que genera el crecimiento.

La meta central de la estrategia es el logro simultáneo de los objetivos anteriores. No obstante estos se pueden potenciar o entrar en conflicto, dependiendo de los medios o políticas que se adopten para implementar la estrategia.

En gran medida el logro de los objetivos anteriores requiere de que se visualice el sistema económico y, por ende, sus objetivos y políticas, como un sistema integrado y coherente entre sí. Todos los sectores de la economía están íntimamente relacionados.

## **V. OBJETIVOS Y POLITICAS MACROECONOMICAS**

En los objetivos y políticas macroeconómicas se distinguen: objetivos y políticas de corto plazo que tienen relación con la necesidad urgente de un ajuste y reactivación económica y objetivos y políticas de mediano y largo plazo que se relacionan con la necesidad de reformas estructurales. Estas últimas ponen de manifiesto la necesidad de orientar el sistema económico hacia un esquema distinto al que ha existido en las últimas décadas y que sea compatible con los principios doctrinarios básicos ya señalados.

La aplicación de las políticas y la búsqueda de los objetivos, orientadas al corto y largo plazo -deben hacerse simultáneamente. La consecución de las metas de largo plazo requiere del saneamiento económico de corto plazo y viceversa.



A continuación se señalan los principales objetivos y políticas macroeconómicas en las áreas fiscal, financiera y externa.

Por la importancia que tiene el sector agrícola en la economía salvadoreña se especifican también los lineamientos básicos de una estrategia de reactivación de dicho sector.

Los sectores sociales merecen una atención especial, dado que el objetivo de integrar a la economía a los grupos marginados y, especialmente a los de extrema pobreza, es tan esencial que merece el diseño de toda una estrategia social que sea concordante con la estrategia económica.

## **V. 1 Política Fiscal**

### *- Objetivos Principales.*

- Ejercer una política fiscal que le permita al sector privado ser el impulsor del desarrollo económico. Esto significa que la política fiscal no debe estrangular al sector privado y, por lo tanto, no es posible pensar ni justificar tamaño excesivo del Estado.
- Ejercer una política tributaria que sea equitativa, neutra y que garantice la eficiencia en su administración y control. La equidad significa que personas con iguales ingresos paguen los mismos impuestos, independientemente de la fuente de donde provengan. Neutra, en el sentido de no utilizar la política como un medio para redistribuir ingresos, sino que como un medio para financiar el gasto. Además la neutralidad garantiza que no se distorsione la eficiente asignación de los recursos productivos. Eficiente, para que se pueda controlar la ejecución y evitar la evasión. Esto exige diseñar una estructura tributaria simple, de fácil administración y de aplicación general.
- Ejercer una política de gasto eficiente y eficaz, focalizada hacia objetivos claros, de subsidios directos explícitos y de fácil control y concentrada en las actividades que le competen al Estado de acuerdo a su papel subsidiario. Es a través de la política de gasto que se quiere lograr los mayores impactos redistributivos hacia los grupos más vulnerables de la población.
- Corregir a corto plazo las distorsiones macroeconómicas, principalmente el déficit fiscal con sus negativas secuelas inflacionarias y sobre la balanza de pagos, y las microeconómicas que hoy se producen en la política fiscal y que atentan contra el eficiente funcionamiento de la economía y la adecuada asignación de los recursos.

### *- Políticas Principales.*

El sistema tributario tiene serias deficiencias que hacen de su reforma una prioridad en la estrategia. Es necesario ampliar la base, hoy muy reducida, lo que permitirá a futuro disminuir la carga impositiva que hoy afecta sólo a algunos pocos. No hay que olvidar que tasas impositivas altas son un desincentivo al trabajo y un incentivo a la evasión, por lo que no necesariamente aumentan la recaudación. La "fatiga fiscal" hoy presente en el sistema puede significar que disminuyendo las tasas se aumente la recaudación fiscal.

- Con el fin de hacer más equitativo el sistema se postula, entre otras medidas, simplificar el impuesto a la renta, la eliminación, a mediano plazo, del impuesto al patrimonio y la aplicación de un código tributario para hacer más justo administrativamente el sistema. En este mismo sentido se postula la reducción paulatina del impuesto que grava a las exportaciones de café, de acuerdo a las posibilidades fiscales.

- Con el fin de hacer más neutral y menos distorsionado el sistema, es de vital importancia establecer en el mediano plazo un impuesto al valor agregado (sustituyendo al de timbres), la reducción y uniformización gradual de los aranceles y establecimiento de un sistema de reintegro de impuestos a las exportaciones (draw-back) para compensar el sesgo antiexportador que permanezca en el sistema.
- Para simplificar y mejorar administrativamente el sistema, se postula la eliminación de impuestos menores de bajo rendimiento, como el impuesto al papel sellado.
- Con el fin de corregir a corto plazo el déficit fiscal, se postula eliminar todas las franquicias y exenciones existentes, mejorar la fiscalización y el control impositivo y la generalización del impuesto de timbres a una tasa del 5%. Esta última medida es estrictamente de corto plazo y pretende, tanto remediar la situación actual de la reducida base tributaria como preparar el terreno para la sustitución de este impuesto por uno al valor agregado.
- Para reorientar y mejorar el impacto del gasto público, se hace hincapié en la necesidad de mejorar la administración y la focalización del gasto social en la población de extrema pobreza en estricta concordancia con lo que se plantea en el área social. Además es necesario legitimar dicho gasto para lo que se requiere definir las funciones de un Estado moderno acorde con la estrategia planteada.
- *Adecuaciones administrativas e institucionales.*

Las reformas planteadas exigen la capacitación del personal técnico a cargo de la administración del sistema tributario y de la ejecución presupuestaria del gasto público. También se necesita el diseño de un sistema simple de declaraciones tributarias y de identificación de los contribuyentes que hagan sencillo el control tributario.

El diseño e implementación de un sistema nacional de inversiones es prioritario para mejorar la calidad de la inversión pública. También es de primera importancia la consecución de una reforma administrativa básica que sea compatible con el resto de la estrategia.

## **V. 2 Política Financiera**

- *Principales Objetivos.*
- Mejorar la eficiencia en la intermediación financiera, promoviendo la competencia entre las instituciones del sector.
- Fortalecer la participación del sector privado acorde con los principios doctrinarios de la estrategia.
- Estimular el proceso de ahorro e inversión, base del crecimiento económico sostenido.
- Generar la confianza necesaria en el sistema, a través de una adecuada fiscalización, vigilancia y regulación del sistema. La confianza es un elemento primordial para el desarrollo del sector.
- Eliminar a corto plazo, las distorsiones (tasas y cupos de crédito) que actualmente existen en el sector y que producen efectos microeconómicos adversos en el resto de la economía.
- *Políticas Principales.*
- A corto plazo, es necesario llevar a cabo una serie de políticas, cuyo objetivo común es el saneamiento y capitalización de la banca comercial y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo. Esto requiere evaluar la cartera

de las instituciones, castigar la cartera mala y valorizar el patrimonio de cada institución. Sólo entonces se podrá evaluar distintas alternativas para recapitalizar las instituciones.

- Una política gradual de liberalización de las tasas de interés es esencial para el sano funcionamiento del sector en el futuro. Esta debe ser gradual mientras se logra el fortalecimiento y saneamiento del sector. Una tasa de interés real positiva es necesaria para estimular el ahorro y mejorar la eficiencia de la inversión. La eliminación del subsidio que hoy se entrega por tasas de interés reales negativas producirá un significativo alivio fiscal y canalizará el crédito hacia los sectores que más lo requieren.
- Una política de fortalecimiento técnico de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, dotándola de objetivos e instrumentos claros de fiscalización es esencial para el fortalecimiento del sector y para recuperar la confianza de los depositantes.
- Una vez saneada la situación actual de los bancos y fortalecido el organismo fiscalizador será posible entrar en una política de privatización de la banca y solo posteriormente en la apertura a nuevas instituciones privadas.
- *Adecuaciones administrativas e institucionales.*

Uno de los desafíos institucionales más importantes requerido por la estrategia, es definir el papel y funciones del Banco Central de Reserva. Debe acrecentar su acción en el control de la política monetaria y, en lo posible, independizar su acción del Poder Ejecutivo.

Modificar el marco legal que regula las operaciones de las instituciones financieras para asegurar que la competencia sea un mecanismo efectivo de dinamismo en el sector y propiciar la estabilidad y sanidad del sistema financiero.

### **V. 3 Sector Externo**

- *Objetivos Principales.*
- Configuración de un sistema de economía abierta que coloque al sector externo como motor del desarrollo económico.
- Configuración de un sistema externo neutro que dé iguales incentivos a todos los sectores de la economía.
- Permitirle al país aprovechar todo el potencial de sus recursos con ventajas absolutas y comparativas.
- Estrechar los vínculos comerciales con los países de la región y de fuera.
- Corregir en el corto plazo las numerosas distorsiones presentes en el sistema, tales como el déficit comercial (que no es otra cosa que el reflejo de un déficit fiscal) que no es sostenible en el largo plazo.
- *Políticas Principales.*
- Establecer y manejar una política cambiaria que refleje el precio real de las divisas y que le permita al sector externo ser el motor del desarrollo de la economía. Lo importante es asegurar la vigencia de un tipo de cambio nominal que permita un tipo de cambio real de equilibrio dadas las situaciones cambiantes del contexto económico. Para esto existen distintos sistemas de administración cambiaria.

- Establecer los mecanismos necesarios para lograr que las remesas familiares se puedan canalizar formalmente dentro del sistema de cambios internacionales y así permitir su uso para la importancia de bienes y servicios.
- Establecer una política arancelaria que dé las señales adecuadas de largo plazo para todos los sectores productivos. Se recomienda un programa gradual de reforma arancelaria, que en una primera etapa reduzca los aranceles a los bienes finales a un nivel máximo cercano al 50% y que eleve los aranceles a los insumos a un nivel mínimo de 5%. Esto, acompañado en el corto plazo, de la eliminación de todas las restricciones cuantitativas al comercio exterior. En un plazo prudencial se pretende llegar a una estructura arancelaria más pareja y uniforme que entregue una protección uniforme razonable que no distorsione demasiado el sistema y que permita razonablemente mantenerse dentro del Mercado Común Centroamericano.
- En el proceso de liberalización, establecer un sistema de compensaciones que reduzca el sesgo anti-exportador actual del sistema con mecanismos como permisos de importación temporal para los insumos al sector exportador y una política de reintegro de impuestos a dicho sector (draw-back).
- Hacer congruente la focalización de la ayuda externa con el fortalecimiento del comercio exterior, destinando parte de ésta a la reposición y mejoramiento de la infraestructura física, en especial del puerto y sus instalaciones, y que requiera de compra de insumos en el exterior.
- Eliminar la burocracia y papeles innecesarios que dificulta los movimientos de comercio exterior.
- Desplazar al Estado de toda labor de injerencia directa en los negocios del comercio exterior y concentrar su acción en los aspectos normativos y de vigilancia.

#### **V. 4 Sector Agrícola**

- *Objetivos Principales.*
- Reactivar en el corto plazo la actividad del sector. La gran importancia que éste tiene para la economía salvadoreña amerita una estrategia especial de reactivación, pues en gran medida el éxito de la estrategia global depende de la respuesta rápida de la agricultura.

La estrategia económica global producirá un efecto positivo en el sector agrícola al igualar las condiciones para este sector con los demás. Los principales efectos que se esperan de las reformas macroeconómicas globales sobre este sector son:

- a. Un incremento de los precios reales agropecuarios, a raíz de reformas cambiarias y movimiento hacia la equiparación de los niveles de protección económica entre sectores.
  - b. Incrementos de la producción agropecuaria nacional y decrecimiento de las importaciones de alimentos, a causa de los mejoramientos de los precios reales agropecuarios y la eliminación de las distorsiones económicas en el sector.
  - c. Una reducción de los salarios reales rurales, acompañada por un aumento compensatorio del empleo rural.
  - d. Un incremento de los precios nacionales de los bienes exportables, relativo a los precios nacionales de los importables, y una tendencia a un aumento de las exportaciones.
- Fomentar el uso más eficiente de la tierra, recurso básico del sector agrícola.
  - Recuperar la confianza perdida por parte de los agricultores y otros inversionistas regularizando los patrones de propiedad en el campo y normalizando la situación que puede quedar pendiente respecto de los pagos del proceso de Reforma Agraria.

- Mejorar la comercialización de los productos agropecuarios.
- Eliminar a corto plazo las grandes distorsiones que afectan al sector y simplificar significativamente la burocracia administrativa pública que lo asfixia.
- *Políticas Principales.*
- Con el fin de mejorar la situación de propiedad en el campo, debe permitirse la libre elección por parte de las cooperativas de distintos sistemas de administración y propiedad de la tierra.
- Acorde con la política general, deben liberarse los precios de los productos agrícolas para que el productor pueda seguir las señales del mercado. Cualquier programa de subsidio de alimentos para sectores en extrema pobreza debe ser canalizado directamente por la estrategia social y no a través de una distorsión de precios que dañe seriamente al sector.
- Deben iniciarse reformas institucionales fundamentales, como la eliminación del poder monopólico, tanto en la venta y compra de productos del INCAFE, COPAL e INAZUCAR. Debe limitarse la función del IRA, por ejemplo, al manejo de una reserva de granos básicos para posibilitar una regulación de precios en casos de emergencia. Deben reducirse las funciones y tamaño del BFA, concentrándolo en la canalización de crédito a pequeños agricultores.
- Deben buscarse soluciones a la deuda agrícola y a la capitalización del agricultor. Para esto es fundamental evaluar la situación financiera del IRA, INCAFE, INAZUCAR y de las demás instituciones relacionados con el sector y diseñar una política de saneamiento y venta de activos. Al mismo tiempo, debe concentrarse el financiamiento del sector agrícola en la banca comercial, eliminando estas funciones de los entes antes señalados, particularmente del INCAFE.
- *Adecuaciones Administrativas e Institucionales.*
- La reactivación del sector agrícola requiere del saneamiento y redefinición de las funciones del INCAFE, INAZUCAR, COPAL, IRA, BFA, FINATA, ISTA, acorde con los lineamientos anteriores. Además requiere de la desburocratización de las instancias públicas centralizadas como el MAG.

## **VI. ESTRATEGIA SOCIAL**

### **VI. 1 Fundamentos de la Estrategia**

El tratamiento de la pobreza requiere erradicar mitos, prejuicios, factores subjetivos y emocionales. Exige configurar una estrategia seria que evite generar falsas ilusiones y optimice el uso de recursos - siempre escasos - destinados a los programas sociales.

La estrategia de desarrollo social tiene presente fundamentalmente dos principios:

- a) La solución del problema de la extrema pobreza es un imperativo para todos los salvadoreños y no responsabilidad exclusiva de un gobierno o sector.

En ella debe tener participación el propio afectado transformándose así en actor y protagonista de su propio desarrollo - y el sector privado en sus distintas instancias para aprovechar su dinamismo, creatividad y capacidad para aprovechar eficientemente los recursos.

- b) Al estado le compete un papel subsidiario y no la obligación de asumir el financiamiento y la administración de los programas sociales.

Como promotor del bien común, le corresponden aquellas funciones que ninguna agrupación menor dentro de la sociedad pueda asumir.

El bien común y la superación de la pobreza requiere sentimientos solidarios reales y efectivos que son posibles de generar cuando las acciones y programas concretos son impulsados por organizaciones intermedias - públicas o privadas - de la sociedad.

La definición de las políticas de desarrollo social deben responder a estos principios y a un análisis serio y objetivo de la situación social del país.

Los programas sociales deben orientarse a la población en extrema pobreza y ser entregados directamente al beneficiario mediante subsidios directos, progresivos, complementarios y evaluables. Debe darse énfasis a la prevención de los principales riesgos en los grupos más vulnerables y ser administrados descentralizadamente.

Para focalizar los programas sociales en los grupos vulnerables es necesario contar con un buen diagnóstico que permita detectar y cuantificar a los más pobres, quienes deberán ser los beneficiarios.

Dada la limitación de recursos, debe evitarse que estos se desvíen hacia otros grupos y objetivos. Los subsidios de todo programa social deben dirigirse directamente a los beneficiarios - un subsidio a la demanda.

Para asegurar la eficiencia en la administración de recursos y el compromiso de la sociedad en esta tarea, se debe incentivar la participación de organismos intermedios. El Estado debe mantener su función normativa y de control para que los programas se lleven a cabo adecuadamente.

Es necesario tener presente que la atención a la pobreza requiere un enfoque integral, demanda la ejecución de programas sectoriales integrados que permitan enfrentar las causas del círculo de la pobreza.

Los recursos que actualmente se gastan en materia social deben tener un impacto mucho mayor en reducción de la pobreza que lo que hasta ahora han tenido. No debe ser necesario ni será posible depender a corto plazo de un aumento del gasto social del gobierno. Para atender a la población en pobreza debe buscarse una utilización más racional y eficiente de los recursos que actualmente se destinan a estos fines.

## **VI. 2 Proposiciones Globales**

Estos se distinguen entre los correspondientes al corto plazo y los de mediano y largo plazo. Las proposiciones de corto plazo tienen como propósito minimizar los efectos adversos que pudieran presentarse sobre los grupos de extrema pobreza, durante el período de transición hacia un sistema económico más eficiente. Para este objetivo, las proposiciones de corto plazo incluirían:

- Conceder la necesaria atención a los aspectos de la temporalidad, secuencia e intensidad de las políticas que conforman el programa económico y social, para que los efectos de cada una potencien y no comprometan los de los demás, minimizando en los impactos contractivos y distributivos, al mismo tiempo que se garantiza una expansión de la actividad económica general y, por ende, del empleo, desde el mismo inicio de la ejecución del programa.
- Sin perjuicio de la necesaria autoridad fiscal, especialmente al inicio del programa, debe llevarse a cabo una reorientación de los gastos sociales de tal manera que más allá de la eliminación del despilfarro, el gasto en educación y salud por ejemplo, sea eficiente, es decir, efectivo en función de los costos.

- La elaboración de programas de compensación directa a la población pobre, entre los que cabe mencionar los programas de empleo orientados a grupos específicos y los subsidios alimentarios, toda vez que se tenga una clara perspectiva de los costos presupuestarios y económicos involucrados.

Los costos económicos hacen referencia a las pérdidas de eficiencia que las compensaciones directas producen en la estructura de incentivos. Para el mediano y largo plazo, las proposiciones globales más importantes son:

- Identificar, evaluar y redefinir los programas sociales con base en las prioridades de atención.
- Mejorar el Sistema de Información Social y Económica con el propósito de tomar decisiones oportunas sobre información confiable.
- Establecer un mecanismo de selección de beneficiarios de programas sociales para incorporar a aquellos cuya situación socioeconómica justifica su atención.
- Evaluar y reorientar la ayuda externa disponible hacia los objetivos y prioridades establecidas y generar capacidad interna de formular proyectos adecuados.
- Promover la participación de organizaciones privadas en la administración de programas sociales con subvención del gobierno.
- Realizar una campaña para la sensibilización nacional en relación a los problemas sociales y promover la estrategia de desarrollo local.

### **VI. 3 Proposiciones Sectoriales**

*En el sector educación se propone:*

- Dar atención prioritaria a la cobertura de educación inicial (niños entre 0 y 4 años), preescolar (niños entre 5 y 6 años) y al primer ciclo de educación básica (niños entre 7 y 9 años) para mejorar posteriormente la retención y el nivel de escolaridad.
- Descentralizar la administración de la educación y promover el subsidio a la demanda educativa.
- Asegurar la vinculación entre la educación vocacional a nivel de bachillerato y tecnológicos con las necesidades de mano de obra calificada, estimulando la participación de asociaciones gremiales en la administración educativa a este nivel.
- Implementar programas de educación de adultos orientados a la población económicamente activa que eleven el nivel educativo y la capacidad productiva.

*En el sector salud se propone:*

- Dar prioridad a los servicios de salud primaria, a los programas preventivos y los programas integrales de salud materno-infantil y nutrición de niños entre 0 y 2 años.
- Descentralizar los servicios de salud asignando a los diferentes niveles los recursos económicos y la responsabilidad de su administración.
- Reorganizar los servicios de salud primaria agrupando establecimientos similares con el propósito de facilitar la administración de recursos.

- Organizar unidades de salud primaria, por ejemplo, al interior de los centros integrales de desarrollo comunitario, que contemplen la capacitación de recursos humanos para la implementación de programas preventivos.
- Coordinar los programas de nutrición, reorientar la ayuda alimentaria internacional y canalizarla a través del programa materno-infantil y educación preescolar de grupos vulnerables.
- Incentivar el cobro y aporte privado por los servicios de salud proporcionados a los afiliados al ISSS y sus familiares.

*En el sector vivienda se propone:*

- Eliminar las regulaciones y normas que encarecen artificialmente el costo de la construcción así como las distorsiones a precios de las viviendas.
- Dar prioridad al programa de agua potable y sistemas de eliminación de excretas en el área rural.
- Impulsar un sistema de subsidio para lotes con servicio y vivienda básica en función de situación socioeconómica del grupo familiar y su capacidad de ahorro.
- Racionalizar el papel de las asociaciones de ahorro y préstamos uniformando sus requisitos y normas con las de los bancos y sometiendo a la fiscalización de la Superintendencia de Bancos.
- Liberalizar gradualmente la tasa de interés y establecer una tasa básica que permita el flujo de cuotas crecientes en el tiempo.

*En el sector empleo se propone:*

- Mejorar la productividad del empleo público reestructurando su organización y modificando la modalidad de administración para incentivar la participación privada.
- Afectar positivamente el empleo agrícola mediante políticas económicas favorables, la apertura al comercio exterior y las exportaciones.
- Estimular las oportunidades de capacitación a población menor de 18 años, estimulando el aprendizaje en fuentes de trabajo.
- Implementar programas de empleo de impacto y rentabilidad social que sean intensivos en mano de obra, mejoren las condiciones de vida en las comunidades y permitan reactivar la economía.

*En el sector previsión se propone:*

- Estimular la responsabilidad del individuo en el financiamiento de los programas previsionales.
- Diferenciar y administrar separadamente los regímenes de salud y previsión del Instituto Salvadoreño del Seguro Social.
- Estimular el copago en el sistema de salud previsional.
- Homogeneizar los beneficios estatales y eliminar los beneficios no previsionales.



## **VII. REQUISITOS PARA IMPLEMENTAR LA ESTRATEGIA**

La implementación de la estrategia propuesta requiere de una serie de factores, de los cuales es importante señalar:

- La existencia de una conciencia nacional de que la situación actual del país no puede continuar y que la única manera de retomar el camino del crecimiento y desarrollo es a través de profundos cambios en el esquema de desarrollo económico y social. Se requiere también abandonar el mito de que todos los problemas se derivan de la guerra.
- La existencia de una voluntad política por parte del gobierno de llevar adelante las reformas propuestas, abandonando objetivos partidistas y colocando siempre el bien del país por sobre intereses de grupos o particulares.
- La adecuada divulgación del programa a nivel nacional de forma tal que los principales sectores empresariales privados, los gremios, organizaciones de trabajadores y demás fuerzas sociales estén compenetrados de la necesidad y lógica de las reformas. A su vez, es necesario superar una serie de prejuicios existentes respecto de los efectos de las reformas propuestas que sólo se logrará con una adecuada difusión.
- Se requiere también de dotar al sector público de una capacidad técnica suficiente para llevar adelante las reformas propuestas. Esta es una tarea de mediano plazo. Se requerirá, eso sí, llenar ciertos puestos claves de la administración pública de personas que entiendan cabalmente la estrategia y que sean los principales gestores de ella.
- Se requiere también seguir contando en el corto plazo a la ayuda internacional, que bien coordinada con el resto de la estrategia puede minimizar los posibles costos del ajuste y de esa forma hacer más viable todo el programa y permitir la necesaria asistencia técnica para la implementación de la estrategia.