

LA NECESIDAD DE CONTINUAR CAMBIANDO LA ESTRATEGIA ECONÓMICA NACIONAL

Santiago Humberto Ruiz Granadino

1. La economía salvadoreña perdió dinamismo hace aproximadamente diez y ocho años

En todos los países centroamericanos se ha venido aplicando la estrategia neoliberal en los últimos veinte y tres años, pero la economía salvadoreña ha tenido un comportamiento poco dinámico en comparación al resto de países de la región en los últimos dieciocho años. Este comportamiento diferente de la economía salvadoreña tiene dos explicaciones: los problemas histórico-estructurales de funcionamiento y la forma particular en que se aplicó la estrategia neoliberal para mejorarlo.

a) Problemas histórico-estructurales de funcionamiento

Se refiere al legado histórico de los ejes de producción y acumulación de épocas anteriores, la débil relación entre los sectores económicos, la inequitativa distribución del ingreso y de la riqueza; así como la estrechez del mercado interno. Estos problemas explican el hecho que la crisis económica mundial de fines de la década de los setenta hubiera afectado primero a la economía salvadoreña y dos o tres años después al resto de países centroamericanos.

b) Forma particular de aplicación de la estrategia neoliberal

La estrategia empresarial neoliberal para mejorar el funcionamiento de la economía salvadoreña se puede caracterizar de la manera siguiente: un proceso de ajuste estructural muy particular, la dolarización, la dependencia de las remesas del exterior y la globalización de los patrones de consumo.

• Proceso de Ajuste Estructural muy particular

El ajuste estructural en El Salvador fue diferente al que se dio en el resto de países centroamericanos:

- Se hizo en forma un poco tardía, debido a la guerra civil, cuando el proceso de globalización había perdido dinamismo y otros países ya habían creado las condiciones para aprovechar sus beneficios;
- Su ejecución fue suave y más prolongada, se evitó aplicar la forma de shock y su duración fue de aproximadamente doce años, en comparación al período normal de cuatro a cinco años; esto se hizo así porque el gobierno representaba los intereses empresariales de tipo tradicional, estaba consciente de que el conflicto social no había sido completamente neutralizado con los Acuerdos de Paz, temía que el malestar generado por el ajuste estructural se expresara en la forma de una nueva guerra civil o que potenciara el crecimiento electoral del partido opositor de izquierda (FMLN).
- Favoreció a un grupo empresarial que ya estaba transnacionalizado y tenía una propensión a invertir en otros países, los miembros de este grupos habían trasladado parte de su capital a otros países durante la guerra, tenían miedo que el conflicto social latente pudiera potenciar al FMLN y lograra apoderarse del Poder Ejecutivo y Legislativo.

- **Las remesas extranjeras como dinamizador del comercio y los servicios**

El rápido crecimiento de las remesas después del conflicto armado, indujo a muchos empresarios a orientarse hacia el comercio y los servicios, especialmente los de tipo importado, acelerando el proceso de tercerización de la economía y facilitando la salida del dinero que provenía de las remesas por la vía de las importaciones, evitando de esta manera el llamado "Mal holandés"⁹.

- **Afianzamiento de los Patrones Consumistas de la Población**

La gran cantidad de población viviendo en países más desarrollados, el crecimiento de las remesas familiares y la publicidad comercial hicieron que los patrones de consumo de la población se modificaran rápidamente hacia los bienes y servicios superfluos importados.

- **El comercio, los servicios y las exportaciones no tradicionales como ejes de acumulación**

Con la disminución unilateral de los aranceles a la importación, manteniendo los precios internos e incluso aumentándolos un poco, los grandes importadores vieron aumentar rápidamente sus ganancias; un fenómeno parecido se dio en los servicios bancarios, la telefonía y la distribución de energía eléctrica.

c) **Dolarización como medida de protección del sistema capitalista**

La dolarización no es parte de la estrategia neoliberal, en cierta forma bloquea el proceso de liberalización de la economía al establecer un tipo de cambio fijo; en El Salvador se implementó con el objetivo de legitimar el papel hegemónico del grupo empresarial financiero y para eliminar toda posibilidad de que el Estado pueda influir en las condiciones crediticias. La razón por la cual se aprueba esta medida es porque el FMLN¹⁰ era

⁹ Es el nombre que se le asigna a las consecuencias dañinas provocadas por un aumento significativo en los ingresos en divisas de un país

¹⁰ Partido político que se encontraba en la oposición

tildado de estar en contra del sistema capitalista, había mostrado una gran capacidad de convocatoria electoral y existía una fuerte probabilidad de que llegara a ganar alguna elección presidencial, con la dolarización se entregó el control de la economía al sistema financiero y prácticamente se excluía el papel del Estado.

2. **La experiencia de concertación de un Plan de Nación ha sido positiva para el desarrollo regional**

En el año 1997, el presidente Armando Calderón Sol, nombró una Comisión Nacional de Desarrollo con el mandato de sentar bases temáticas y metodológicas que facilitarían el proceso de construcción de un proyecto compartido de Nación. Aproximadamente un año después, la Comisión presentó el documento cuyo título es "Bases para un Plan de Nación" en donde se hicieron planteamientos muy positivos como: la concepción de una sociedad con varias dimensiones (economía, cultura, política, medio ambiente y familia), el origen estructural de la pobreza¹¹, una concepción integral del desarrollo, la necesidad de transformaciones políticas e institucionales, el rol del sistema financiero, la necesidad de una economía incluyente y de una sociedad participativa; aunque también se hacían propuestas de clara procedencia neoliberal como: privatización de las pensiones, la eliminación de la función social del Estado, ampliar el proceso de privatización de servicios públicos, la concepción de economía sin fronteras bajo la hegemonía de la potencia dominante. En ese documento se propuso una metodología de la consulta ciudadana para la construcción de las bases de un plan de nación, el establecimiento de un Grupo Gestor que impulsara y facilitara los acuerdos.

¹¹ "Aunque la realidad por su propia naturaleza es compleja y sus componentes tienen expresiones muy variadas, siempre hay un nudo gordiano que determina el resto de la problemática. En El Salvador, ese nudo gordiano es la *pobreza estructural*"

Se convocó a representantes de distintos sectores de la sociedad civil y se organizó varios equipos de trabajo que se reunían semanalmente, durante dos o tres horas, bajo la dirección de un miembro del equipo gestor. En el área económica las discusiones se centraron en las herencias históricas de modelos económicos anteriores y en la estrategia económica neoliberal; no obstante que la mayoría de los participantes representaban a distintos sectores empresariales, no se pudo avanzar en la definición de las líneas generales de la estrategia económica (ejes de desarrollo), especialmente porque la mayoría de los participantes estaba atrapados en la lógica de la concepción neoliberal de que debe dejarse que los mercados señalen el “que, como y para quien producir” y que el Estado debe saber interpretar esas señales para apoyar su ejecución. Ante este obstáculo que neutralizó el trabajo por varios meses, se decidió orientar la consulta hacia el nivel regional y local, generándose una estrategia de desarrollo regional que se ha venido ejecutando en los últimos quince años, siendo la base del apoyo que los EE.UU está dando por medio de FOMILENIO.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) proporcionó financiamiento para apoyar al Gobierno de El Salvador en la elaboración de una estrategia de desarrollo a largo plazo, que se denominó Plan de Nación “El Salvador 2021”, y en la difusión del mismo.

3. El Gobierno de Mauricio Funes inició una estrategia económica de país, basada en la concertación con todos los sectores de la sociedad

El Plan Quinquenal 2010-2014¹² orientó la estrategia económica hacia un plan de nación, al respecto en la Introducción del documento expresa que ese plan es una herramienta para: conducir estratégicamente el gobierno; asegurar

¹² UCA. Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014 www.uca.edu.sv/.../be567c_planquinquenaldedesarrolloelsalvador2010

transparencia; contribuir a la definición de una estrategia nacional de desarrollo; coadyuvar a la construcción de una visión compartida de país y el logro de la unidad nacional; de carácter abierto y flexible para incorporar los acuerdos nacionales que se logran en el Consejo Económico y Social, así como en otros espacios de diálogo.

Después de superar muchos problemas el Consejo Económico Social (CES) definió las apuestas estratégicas de país para el año 2024:¹³

- Contar con una población sana, educada y productiva, que tenga la capacidad y las oportunidades adecuadas para desarrollar plenamente sus potencialidades y de convertirse en la base principal de nuestro desarrollo.
- Construir una sociedad equitativa, incluyente y tolerante en donde exista la equidad de género y en la que los derechos de toda la población, con especial énfasis en los grupos en condiciones de vulnerabilidad, sean respetados.
- Tener vigente, en el marco del régimen de libertades que la Constitución de la República establece, un modelo de crecimiento y de desarrollo integral, sostenible, eficiente, equitativo e incluyente, basado en el ordenamiento y la integración territorial y productiva interna, en el aumento de la productividad proveniente de la innovación, la tecnología y el conocimiento, en el fortalecimiento del mercado interno, en la integración con el resto de Centroamérica, y la profundización y diversificación de las relaciones comerciales, fomentando el dinamismo de un sector exportador

¹³ UCA. Opus cit.

diversificado, consolidado y competitivo.

- Convertir a El Salvador en el líder de la integración centroamericana y en un importante centro logístico y de servicios regionales.
- Revertir el proceso de degradación ambiental y convertir a El Salvador en un país ambientalmente ejemplar y, por consiguiente, con menos condiciones de vulnerabilidad frente a los fenómenos naturales y a las acciones humanas”
- Lograr la paz social y un ambiente de seguridad humana que favorezca la cohesión social, el desarrollo económico equilibrado y la gobernabilidad democrática
- Asegurar un régimen democrático consolidado, en el que tenga plena vigencia el Estado de Derecho en todas sus expresiones, en el que la alternancia en el ejercicio del poder político constituya un hecho normal, y en el que cada persona ejerza los derechos establecidos en la Constitución de la República en un marco de irrestrictas libertades y de responsabilidades compartidas.
- Constituir un sector público responsable, eficiente, eficaz, moderno, desconcentrado y descentralizado que brinde a la población servicios de calidad que disponga de los recursos suficientes para cumplir de forma adecuada con las atribuciones que le asigna la Constitución de la República y que cuente con un sistema de rendición de cuentas diligente y transparente. La organización pública tendrá delimitada claramente las

competencias del gobierno central y de los gobiernos municipales”

- Situar a El Salvador como un actor político relevante en el ámbito internacional capaz de influir de manera decidida en los destinos de Centroamérica y con la suficiente credibilidad para que sus posiciones sean escuchadas, atendidas y respetadas en los foros regionales e internacionales”.

El Consejo Económico y Social (CES) también definió las llamadas áreas prioritarias de país 2010-2014:¹⁴

- La reducción significativa y verificable de la pobreza, la desigualdad económica y de género y la exclusión social.
- La prevención efectiva y el combate de la delincuencia, la criminalidad y la violencia social y de género.
- La reactivación económica, incluyendo la reconversión y la modernización del sector agropecuario e industrial, y la generación masiva de empleo decente.
- La creación de las bases de un modelo de crecimiento y de desarrollo integral, la ampliación y el fortalecimiento de la base empresarial, y la reconstitución del tejido productivo.
- La promoción de la integración política, geo-estratégica, económica, social y cultural de Centroamérica.
- La gestión eficaz de riesgos ambientales con perspectiva de largo plazo y la reconstrucción de la

¹⁴ UCA. Opus cit.

infraestructura y la recuperación del tejido productivo y social dañado por efectos de la tormenta IDA, así como por otros fenómenos naturales y acciones humanas.

- La reforma estructural y funcional del Estado, la consolidación del régimen democrático y el fortalecimiento del estado de derecho.
- La profundización en el respeto de los derechos humanos y el cumplimiento de los compromisos de reparación integral de daños a las y los lisiados de guerra, y otras víctimas con las que el Estado tiene demandas pendientes.
- La reforma estructural y funcional de la administración pública, la desconcentración y la descentralización de la misma y la implementación de un pacto fiscal que garantice finanzas públicas sostenibles y favorezca el crecimiento económico, el desarrollo social y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática.
- La construcción de políticas de Estado y la promoción de la participación social organizada en el proceso de formulación de las políticas públicas.

El Plan Quinquenal 2010-2014 estableció que la estrategia de desarrollo productivo tendría como objetivo la transformación productiva nacional que facilite el tránsito hacia una nueva etapa de desarrollo, con base en la atención especial a los pequeños y medianos productores y empresarios, el estímulo a nuevos sectores, el fomento de la asociatividad, el impulso a la innovación y a las apuestas productivas en los territorios de desarrollo. Los supuestos para la ejecución efectiva de dicho Plan fueron: Aumento de la carga tributaria de 14.5 % al 17% como porcentaje del PIB, readecuación del aparato gubernamental, ejecución efectiva de la inversión pública y gestión

y aprobación de financiamiento externo. En la práctica no se logró readecuar el aparato gubernamental y lograr una ejecución efectiva de la inversión pública.

No obstante que no ha concluido el período de ejecución, los objetivos del Plan Quinquenal que se han cumplido son: revertir la tendencia al aumento de la pobreza y ampliar cobertura de servicios sociales básicos; proteger el poder adquisitivo de la población y mejorar la focalización de los subsidios; revertir la tendencia al aumento del desempleo abierto y promover la creación de empleos decentes; aumentar sustancialmente los ingresos tributarios y hacer un uso eficiente y transparente de esos recursos; así como desplegar en todo el territorio nacional el sistema de protección civil.

En lo relativo a metas sólo se ha podido cumplir la relativa a la inflación, así como en la cobertura de algunos servicios públicos básicos. La causa de todo ha sido el poco crecimiento del PIB.

ALGUNAS METAS DEL PLAN QUINQUENAL 2010-2014	Planificado	Realizado
Reducción de la pobreza	12 a 15 puntos	5 puntos
Tasa crecimiento real del PIB al final del período	4 %	1.9 %
Tasa de inflación anual al final del período	2.8 %	1.3 %
Déficit fiscal	Menos del 2 %	4.2 %
Deuda Externa Pública en relación al PIB	Menor al 46 %	83 %

Las políticas económicas durante el gobierno de Mauricio Funes se orientaron a dar apoyo a la pequeña y mediana empresa, cobrar más impuestos a los que tienen la capacidad para

hacerlo, focalización de los subsidios, incremento de gastos en servicios públicos básicos, aumento de inversión social, mayor transparencia en las compras de bienes y servicios.

4. La Responsabilidad Social Empresarial está siendo adoptada rápidamente por la grande y mediana empresa

Cada vez más empresas salvadoreñas están contribuyendo a satisfacer algunos intereses económicos y sociales de sus trabajadores, de comunidades aledañas o de sectores excluidos de la población. Parte de ese esfuerzo empresarial se descuenta de los impuestos que se tienen que pagar, pero las empresas utilizan parte del tiempo laboral de una parte de su personal para atender los proyectos de responsabilidad social desde el punto de vista técnico y administrativo.



Campaña de Limpieza realizada por AES El Salvador

5. Existen esfuerzos a nivel internacional y nacional para definir teóricamente estrategias económicas capitalistas post neoliberales

Es importante tomar en cuenta que “El fracaso del modelo neoliberal -y particularmente su costo social contribuyeron al surgimiento de una “nueva izquierda”, más moderada y pragmática, pero con una fuerte vocación de articulación de lo local con lo global, consciente del rol protagónico del Estado en la lucha contra la desigualdad y de la importancia de articular las demandas sociales insatisfechas.”¹⁵

Este sentimiento de malestar por la aplicación del modelo neoliberal hizo que en el ambiente académico se desarrollara investigaciones de aquello a lo que se tiende a denominar post-neoliberal, que no es más que una búsqueda de superación de los déficits del modelo neoliberal a partir de la devolución de un rol más prominente al Estado y la búsqueda de alternativas de integración regional (o refuerzo de los mecanismos existentes) para hacer frente a las fuerzas hegemónicas y caminar hacia una mayor autonomía regional.¹⁶ Ahora bien, algunos de estos esfuerzos teóricos post neoliberales pueden ser neo desarrollistas.¹⁷



Inversión en Programas Sociales en El Salvador: El Vaso de Leche

En materia de política social se observan en este período un aumento de la participación y una expansión del repertorio de políticas implementadas por los diferentes gobiernos, cada uno de ellos con sus particularidades. Esta expansión viene de la mano de una focalización en la cuestión de la desigualdad y una desmercantilización de las políticas sociales a partir de una mayor intervención estatal; lo cual

¹⁶ NAHUEL ARENAS GARCÍA *Post-Neoliberalismo en América Latina: en busca del paradigma perdido*. sedici.unlp.edu.ar/.../Post-neoliberalismo_en_América_Latina_en_busc... Pag.35

¹⁷ Que plantean ciertos cambios en el proceso de valorización del capital y de la política pública que lo acompaña. Félix M. (2010). “¿Neo-desarrollismo: más allá del neo-liberalismo? Desarrollo y Crisis Capitalista en Argentina desde los ‘90”, en: <http://marianfeliz.wordpress.com>.

rompe con los axiomas que regían la política pública en la década precedente”.¹⁸ Existen autores que llaman a esta búsqueda “la discontinuidad dentro de la continuidad”, identificando la continuidad en el ámbito de la política macro-económica, donde la mayoría de los países Latinoamericanos persisten con las prescripciones neoliberales y la necesidad de mantener tasas de inflación moderadas, balance presupuestario y liberalización del comercio; sin embargo, hay una discontinuidad o ruptura generada por el rol activo del Estado estimulando la economía, corrigiendo fallas del mercado y renacionalizando ciertos sectores; y sobre todo, intentando reducir las desigualdades sociales a través de mecanismos e instituciones oficiales, marcando un corte con la ortodoxia neoliberal.¹⁹

Sin embargo, pareciera que en ningún caso se ha hecho una reforma tributaria profunda, que la haga más progresiva, tampoco se han reformado los sistemas de educación, salud y seguridad social para hacerlos realmente equitativos; esto se puede explicar por el hecho que estas políticas sociales son limitadas por la cuantía de los recursos nacionales, el escenario y los actores internacionales; pero también es potenciado por una nueva institucionalidad regional (ALBA, UNASUR, Banco del Sur, Petrocaribe, etc.)²⁰

6. NECESIDAD DE CONCERTAR UNA ESTRATEGIA ECONÓMICA CAPITALISTA DE MERCADO QUE MEJORE ESTRUCTURAL Y FUNCIONALMENTE LA ECONOMÍA NACIONAL

Existen las condiciones para iniciar un proceso de concertación de un Plan de Nación, con una duración de al menos quince años que mejore la productividad y competitividad, la inversión privada, la distribución del ingreso y la riqueza, el déficit fiscal, el saldo de la balanza comercial y el endeudamiento público. Se debe aprovechar la riqueza de las discusiones que se tuvieron con el Plan de Nación que se inició bajo la administración de Armando Calderón Sol, así como las sostenidas en el esfuerzo de la Comisión Económica y Social al inicio del período presidencial de Mauricio Funes.



¹⁸¹⁸ Arenas García, NAHUEL. *Post-Neoliberalismo en América Latina: en busca del paradigma perdido*. Pag. 36

¹⁹¹⁹ Macdonald, L y Ruckert, A. *“Post-neoliberalism in the Americas”*, Palgrave Macmillan, Londres. 2009

²⁰ Arenas García, Nahuel, opus cit. Pag.