

# Comentarios

## *Nueva prioridad pública: lo social más importante que lo económico ¿Será posible lograrlo?*

Durante su discurso de toma de posesión, el actual presidente Antonio Saca indicó, de manera reiterada, que cambiará la forma de gobernar, introduciendo "lo social" como prioridad de su política. Este cambio en el discurso es bien visto, dado que para los tres gobiernos anteriores la prioridad de la política y las acciones gubernamentales estaba en la economía, específicamente en la estabilización macroeconómica y en las reformas estructurales.

Estas reformas económicas, llevadas a cabo en los gobiernos anteriores, gozan de muy buena calificación dentro de las instituciones financieras internacionales, sobre todo en el Fondo Monetario Internacional, tanto que El Salvador es puesto como ejemplo de buena gestión macroeconómica. Lo cierto es que dichas reformas han llevado a privatizar los beneficios y a socializar sus costos. Es decir, que el desmantelamiento del sector agropecuario, la consolidación del sector financiero y, en menor medida, el auge de la maquila, el resto de servicios y el comercio, así como la retirada del Estado y la privatización de varios servicios públicos han causado una mayor vulnerabilidad económica para las personas, un aumento de la importancia del sector informal, el autoempleo y las micro y pequeñas empresas, cuyos costos o pérdidas han sido asumidos por la mayoría de las familias, que dependen de estos trabajadores; al mismo tiempo que los servicios y bienes públicos pasan de ser garantizados por el Estado a depender de lo que las fuerzas del mercado (en demasiados casos mercados concentrados, oligopólicos y monopólicos) ofrezcan a la población dentro de la lógica economicista y egoísta

de que la búsqueda del bien individual lleva al bien colectivo. Los beneficios de las reformas han permitido consolidar grandes empresas, no sólo a escala nacional, sino también centroamericana, las cuales, en algunos casos, apenas contribuyen con su aporte al fisco para así atenuar la desigualdad intrínseca de los resultados obtenidos.

Al inicio de las reformas, la euforia de los acuerdos de paz y la recuperación del crecimiento, así como el hecho de que los resultados negativos no se percibían inmediatamente, permitió que la población las dejara pasar sin mayores demandas "sociales". Sin embargo, esto ya no es posible quince años después de políticas que apoyan de manera sistemática a sectores que no lo necesitan demasiado, al mismo tiempo que abandonan sectores vulnerables y que dependen de la acción del Estado para lograr una vida digna.

El objetivo de los gobiernos anteriores de mantener la estabilidad macroeconómica, entendida sobre todo como estabilidad de precios, y cambio estructural de la economía para hacerla transitar desde una economía basada en la exportación de productos básicos (café, azúcar, camarón y algodón) a otra basada en los servicios, en especial los financieros y el comercio, se logró. Los gobiernos anteriores tuvieron éxito en estabilizar la economía y en disminuir los principales desequilibrios macroeconómicos, que aquejaban al país, a principios de los noventa; sin embargo, se debe anotar que algunos de los logros obtenidos hasta mediados de los noventa se han perdido; en particular el que se refiere al equilibrio fiscal, en tres aspectos fundamentales, a

saber, la incapacidad para recaudar impuestos, en la magnitud necesaria, lo que unido a la rigidez del gasto, lleva a déficit fiscales poco convenientes, lo cual, a su vez, desemboca en un aumento peligroso de la deuda pública, tanto interna como externa.

Podemos decir, entonces, que los gobiernos de ARENA han sido exitosos en lograr estabilidad de precios, pero mucho menos exitosos en mantener el resto de los equilibrios macroeconómicos; lograron reestructurar la economía, aunque no lo suficiente como para sustituir el motor del crecimiento que el agro representaba antes; tampoco pudieron disminuir la dependencia ni la vulnerabilidad externa del país; y en lo social han sido francamente deficientes, con pocas excepciones, como la cobertura de la educación básica.

Todo esto llevó a que las demandas sociales fueran cada vez más amplias, expresadas con mayor fuerza y cada vez por más sectores de la población. La presión lleva a que, en estos momentos, para el nuevo gobierno lo social sea importante. En efecto, de acuerdo con lo expresado por el presidente Saca, en su discurso de toma de posesión, "la necesidad del énfasis en lo social es más urgente... En nuestro Gobierno, lo social no es un complemento de nada, sino la base de todo". Este énfasis en lo social es un tema que si bien es nuevo para el gobierno, no lo es para una gran cantidad de actores de la vida nacional e internacional. Solo para mencionar los más relevantes, el Banco Mundial, el PNUD, la UCA, organizaciones no gubernamentales y, por supuesto, para todas las personas que sufren día a día los costos de la política económica, aquellos que no encuentran empleo, los que no acceden a los servicios básicos de salud, educación, vivienda, agua potable, etc. Todos ellos demandan, desde hace tiempo, una mayor prioridad para los temas sociales y de desarrollo.

Este interés por lo social se verá reflejado, según las palabras del presidente Saca, en la construcción inmediata de una red de bienestar social para que aquellos salvadoreños que se encuentran en desventaja económica y marginados socialmente, puedan incorporarse a la vida productiva; en la continuidad y el fortalecimiento del programa "país seguro", a través de la participación activa de la ciudadanía, de un equipo de seguridad ciudadana, dedicado a combatir la delincuencia, y del fortalecimiento de la policía; en la generación de empleo con la creación de condiciones para que el país sea cada vez más productivo y competitivo,

para lo cual abrirá las fronteras al comercio, promoverá la asociatividad de las empresas medianas y pequeñas, agilizará los trámites burocráticos, impulsará un programa internacional para multiplicar la inversión extranjera, fortalecerá el turismo, el pequeño y el grande, y mejorará la infraestructura básica para facilitar la inversión privada; en la protección del bolsillo de los salvadoreños con la transformación de la Dirección de Protección del Consumidor en Defensoría del Consumidor, un ente autónomo que proteja sus derechos y elimine los abusos existentes; en la ampliación de la cobertura y la calidad de la educación a todo nivel, lo cual incluye rescatar a la Universidad de El Salvador y hacer de San Salvador la capital del conocimiento de Centroamérica; en la reforma integral del sistema de salud y el desarrollo del ISSS, garantizando honestidad y transparencia sin subir las cotizaciones; en la mejora del medio ambiente con la revisión de la legalidad vigente, una campaña masiva de preservación y recuperación de los recursos naturales, defensa del bosque cafetalero, educación ambiental, apoyo internacional y un proyecto nacional para el desarrollo hídrico; en mejor infraestructura física con la comunicación de las ciudades y poblaciones, en particular las pequeñas; en la promoción de la estabilidad y bienestar de las comunidades en el exterior con el cabildeo para prorrogar el TPS y otras medidas para favorecer su estatus migratorio y con la reducción de costo de las remesas; en créditos y asistencia técnica a mujeres microempresarias, además de establecer guarderías y centros de bienestar infantil; en garantizar el futuro de la juventud con una secretaría especializada; en la reactivación del sector agrícola con insumos accesibles, un banco de fomento más cercano y búsqueda de soluciones ingeniosas y de corto plazo a los problemas estructurales para la reconversión productiva, además de desplegar una policía rural; en una reforma de Estado consensuada, que incluye una reforma electoral y en un pacto con la empresa privada para el empleo y la creación de riqueza.

Con estas catorce medidas, el presidente Saca pretende corregir la falla de los tres gobiernos que le precedieron, la cual se sintetiza en una de las frases que pronunció en su discurso: "El Estado no puede ni debe desentenderse de la marginalidad, que es una de nuestras fallas históricas". Lo que no indica el presidente es de dónde saldrán los fondos para financiar estas catorce medidas. En el país existe un consenso entre todos los actores y sectores, a excepción del gobierno, sobre lo delicado de la situación

fiscal y sobre la necesidad de una reforma fiscal profunda. Pero es un consenso superficial, pues todos hablan sobre la necesidad de aumentar la carga tributaria sin que haya acuerdo sobre cómo aumentarla.

Al mismo tiempo, el gobierno ha estado insistiendo en proyecciones de ingreso tributario para aumentar su volumen de manera lenta, pero constante, a lo largo del tiempo. Sin embargo, no es claro en qué se fundamentan esas proyecciones. Lo cierto es que aunque el gobierno no acepta la existencia de un problema fiscal, sí acepta la necesidad de una política de austeridad, de congelamiento de plazas y de recorte del gasto corriente. De hecho, estas medidas ya fueron adoptadas por el último gobierno. No es claro, entonces, cómo el nuevo gobierno podrá llevar a cabo los programas y las acciones que ha planeado realizar. Podría suponerse que algunas de ellas serán financiadas con la cooperación externa, para lo cual deberían coincidir las prioridades de los cooperantes con las del gobierno; otras podrían financiarse emitiendo o contratando más deuda, ya sea con bonos o con préstamos nuevos, lo cual lleva a empeorar la ya delicada situación fiscal; el gobierno también puede solicitar apoyo a la sociedad civil, tal como sugiere la red de bienestar social, lo cual implica que el Estado transfiera su función y responsabilidad a manos privadas como sucede, por ejemplo, con las remesas colectivas, que cubren vacíos estatales en el suministro de bienes y servicios públicos, sobre todo en comunidades rurales. Ninguna de las tres alternativas parece ser aceptable y viable para llevar a cabo todo lo que promete.

Una de las funciones del Estado, realizada a través de la política fiscal, es redistribuir ingreso y ejecutar una política social, por medio de la asignación del gasto. La actual estructura presupuestaria evidencia un margen muy estrecho para apoyar programas sociales, dado que alrededor del 80 por ciento del gasto corriente se destina a remuneraciones. Cuando se habla de una reforma fiscal, se debería incluir no solo la política de ingreso, sino también la política de gasto, un tema mucho menos discutido en el debate público, razón por la cual tampoco existe un consenso alrededor del mismo.

En el informe sobre desarrollo humano del año 2003 se colocaba entre los desafíos sociales la ne-



cesidad de un financiamiento adicional al actual de 4.4 por ciento del PIB para este año, hasta el 7.5 por ciento para el año 2015 con vista a mejorar los indicadores sociales en educación, salud y vivienda, lo cual implicaba aumentar paulatinamente la actual carga tributaria del 11.2 por ciento del PIB hasta llevarla a cerca del 19 por ciento del PIB. Al menos para el año 2004, lejos de avanzar en este desafío, parece que se retrocederá, pues el Banco Central de Reserva y el Ministerio de Hacienda anunciaron que recortaron la tasa de crecimiento previsto de la economía en más o menos un punto porcentual, proyectándola entre 1.8 y 2.3 por ciento, al mismo tiempo que comunicaron que hubo una disminución en los ingresos tributarios respecto al año pasado. Es decir, el gobierno no está recaudando más, sino menos, con lo cual las posibilidades de realizar avances en los programas y proyectos sociales disminuyen, no aumentan. Esta coyuntura, unida a la posición de la empresa privada, evidenciada a través de la Asociación Nacional de la Empresa Privada, que acaba de pronunciarse en contra de un aumento de los impuestos y, en su lugar, propone atacar frontalmente la elusión y la evasión. Según el director de la Asociación Nacional de la Empresa Privada, aumentar los impuestos a quienes ya pagan no hará más que disminuir la tasa de crecimiento. Esto lleva a pensar que poco se logrará en el tema de aumentar la recaudación fiscal.

Por otra parte, lo social no se refiere únicamente a mejorar el acceso y la calidad de los servicios de educación, salud, vivienda, sino también a mejorar

la cantidad y la calidad del empleo, sobre todo a través de la cobertura de la seguridad social, que incluye vejez, invalidez y muerte por riesgos comunes y profesionales, cubriendo tanto la pensión como la atención médica necesaria. El presidente Saca retoma la generación de empleo como una de las acciones a realizar, pero lo circunscribe a que inversionistas privados de todo tamaño pongan empresas y así generen empleo. De hecho, las últimas declaraciones del presidente Saca y de su Ministro de Hacienda anuncian el cierre, y no la creación, de más plazas en el ejecutivo, excepto en el Ministerio de Salud, al mismo tiempo que reitera que es la empresa privada la que, a través de su inversión, generará más empleo. El presidente Saca obvia el hecho de que los niveles de inversión nacional y extranjera en el país han sido históricamente bajos; además, olvida que más de la mitad de la generación de empleo está a cargo del denominado sector informal, micro y pequeñas empresas, en condiciones precarias de subsistencia, y sin posibilidad para generar empleos de calidad como los que se necesitan.

Debido a que la generación de empleos des- cansa en la empresa privada, una de las propuestas es crear condiciones de competitividad para las empresas. De nuevo parece que el presidente Saca olvida algunos presupuestos fundamentales de lo que promete. Así, por ejemplo, el tema de la competitividad es multifacético e incluye desde la estabilidad macroeconómica hasta la vigencia del Estado de derecho y la calidad de las instituciones, pasando por la calidad de la mano de obra y capacidad empresarial del país, entre las principales. A su vez, la calidad de la mano de obra de un país está relacionada con el nivel educativo de su población, a mayor nivel educativo mayor calidad, mayor productividad y mayor salario. El promedio de escolaridad del país es de 5.6 grados (6.9 grados para el área urbana, 3.6 para el área rural), la mayor escolaridad se encuentra en el área metropolitana de San Salvador, con 7.7 grados. Esto quiere decir que no es posible aspirar a mejorar la competitividad, a través de la calidad de la mano de obra en el corto plazo, pues se trata de un problema que necesita de mucha inversión estatal en educación y los resultados son de mediano plazo, cuando se trata de aumento de cobertura, y de largo plazo, cuando se trata de mejorar la calidad de la educación.

Difícilmente la empresa privada del país o la extranjera será capaz de crear, en el corto plazo,

puestos de trabajo de calidad como los que se necesitan. Sobre la generación de empleo nacional ya se comentó la preponderancia del sector informal y microempresarial. Sobre la inversión extranjera, la que ha resultado más dinámica es la de la maquila textil. Estas empresas se caracterizan por utilizar tecnología básica y mano de obra poco calificada, cuya competitividad se basa en salarios bajos y cuyas condiciones laborales han sido cuestionadas por muchos sectores del país. Sería un error pensar que este tipo de inversión y empleo es el que se necesita para que lo social sea la base de lo económico. Por otro lado, el sector formal más dinámico del país, el sector financiero, cuyos puestos de trabajo sí se pueden considerar de calidad, el año pasado logró mejorar todos los indicadores de intermediación, gestión y utilidades, al mismo tiempo que aumentó la totalidad de activos y patrimonio; sin embargo, disminuyó el número de empleados de 11 219 a 11 036. Se presenta, entonces, la paradoja de que el sector que más crece pierde empleo.

La sola generación de empleo tampoco es suficiente, dado que también existe el problema del subempleo, el cual, el año pasado, alcanzó el 36.4 por ciento de la población empleada en la zona urbana. El 32 por ciento son personas que se encuentran subempleadas, debido a que, aunque trabajan más de 40 horas semanales, obtienen un ingreso inferior al salario mínimo vigente. Mejorar la calidad del empleo actual debiera ser una prioridad tan alta o más alta que crear más empleo en similares condiciones, si es que la prioridad de lo social es igual o mayor que la prioridad de lo económico.

Es un buen síntoma el hecho del cambio de prioridades, expresado por el presidente actual, esto significa un reconocimiento de la importancia del bienestar de las personas sobre el crecimiento económico, y que este último deber ser visto como un instrumento para mejorar la calidad de vida de las personas. Sin embargo, aquí se han expuesto algunos puntos que permiten dudar de la viabilidad de llevar a cabo las promesas presidenciales. Existen otras que no han sido expuestas. Debido a esto, surge la duda de si el mandatario tiene verdadera conciencia de la realidad que enfrenta la población, del tiempo que se necesita para poder avanzar en lo social, de los recursos que implica invertir en salud, educación, vivienda y seguridad social. Como dice un dicho popular, hay que darle el beneficio de la duda, el problema es que existen más elementos para la duda que para el beneficio.

Ojalá que el nuevo equipo de gobierno y el mandatario cuenten con la calidad técnica y la voluntad política suficiente para lograr conocer la realidad socioeconómica del país a profundidad, y así poder generar un verdadero proceso de desarrollo.

Por el momento, no queda más que esperar las primeras acciones y sus resultados concretos.

LILIAN VEGA

Jefa del Departamento de Economía de la UCA

