

**LOS APORTES DE
LOS DEPARTAMENTOS
DE LA
UNIVERSIDAD
JOSE SIMEON CAÑAS**



CRISIS, DIALOGO Y AUTODETERMINACION LINEAMIENTOS DE UN MODELO ALTERNATIVO PARA EL SALVADOR

Departamento de economía

A continuación presentamos un conjunto de reflexiones desarrolladas en el departamento de economía de esta universidad en torno al problema del diálogo nacional. Su objetivo es presentar, a partir de las condiciones en que se encuentran actualmente la crisis salvadoreña, un tipo de sociedad que permita lo más realistamente posible abordar directamente la raíz del conflicto: la injusticia estructural, la negación secular de condiciones de vida humana a grandes sectores de la población.

En el documento se argumenta que la economía salvadoreña no dispone de alternativas consistentes para enfrentar el problema de la pobreza y del agotamiento del modelo tradicional y que la única vía sería la constituiría un modelo económico volcado hacia adentro, hacia el desarrollo de las capacidades productivas y adquisitivas de las mayorías populares y que la factibilidad de su implementación se apoya en la constitución de un núcleo social de autodeterminación nacional, formado por los sectores populares y por todos aquellos sectores sociales que vieran en un desarrollo popular hacia adentro mayores potenciales de desarrollo propio. El realismo de la propuesta se apoya en la existencia de

fuerzas que impulsan una estrategia de este tipo y fuerzas que la frenan.

Sobre esta base, se concluye con algunas medidas generales de política económica cuyo criterio rector es la expansión de la producción de bienes básicos, la ampliación de la demanda popular y la integración gradual del aparato productivo.

Crisis estructural

Creemos que los más autorizados para hablar de diálogo y preparar la agenda de estas reuniones, son quienes más vienen sufriendo las duras consecuencias de la guerra actual y de la marginación social que tradicionalmente precedió y dio origen a este conflicto armado. Tratando de interpretar estos sentimientos, nos declaramos a favor de un diálogo que lleve no simplemente a una tregua militar, sino a una paz fundamentada en la justicia social; es decir, un diálogo que debe dar como resultado una serie de medidas que posibiliten eliminar las raíces del conflicto.

La raíz o el principio del conflicto es el estado generalizado de subdesarrollo y miseria, el

cual afecta a lo sustancial de la vida humana y a las posibilidades elementales de convivencia. El estado de miseria de las mayorías populares salvadoreñas se comprende con toda claridad cuando se lee en las estadísticas oficiales de la CEPAL que para finales de los años 70, es decir, antes de la explosión de la actual crisis, la mitad de toda la población vivía en estado de extrema pobreza, es decir, 5 de cada 10 habitantes no alcanzaban a cubrir su canasta básica de alimentos, y dos más lograban cubrir su canasta de alimentos, pero no la de servicios básicos: vivienda, salud, educación, etc. En otras palabras cerca del 70 por ciento de toda la población vivía en estado de pobreza.

Cuadro 1

La pobreza a finales de los años 70

Concepto	Total	Urbano	Rural
	100.0	100.0	100.0
Estado de pobreza	68.1	60.9	76.4
Extrema pobreza	50.6	42.4	55.4
No satisfacción de necesidades básicas	17.5	18.5	21.0
No pobres	31.9	39.1	23.6

Fuente: Estimaciones de la CEPAL. Proyecto de necesidades básicas en el istmo centroamericano, sobre la base de informaciones de los países.

El Cuadro 1 muestra que esta situación de pobreza se dramatiza aún más en el sector rural, precisamente donde más se concentran las mayorías populares.

En cifras concretas, partiendo de una población total de 5 millones de habitantes, podemos afirmar que cerca de 3.5 millones vivían a finales del decenio pasado en estado de pobreza, de los cuales 2.5 millones vivían en extrema pobreza. No hay mejores cifras que las anteriores para reflejar las dramáticas condiciones de vida de los sectores populares en El Salvador. No disponemos de cifras similares para los años 80, pero cabe esperar que la situación ha empeorado; prueba de ello es que, según cifras oficiales, el desempleo ascendió de 5.2 por ciento en 1978 a 36.0 por ciento en 1984 y el subempleo del 48.0 por ciento al 60.0 por ciento.

El problema de las condiciones de vida en El Salvador es estructural y una de sus principales causas es la concentración de la propiedad. Ciertamente, el problema de la concentración de la propiedad ha sido un hito en nuestra historia, recordemos las tradicionales afirmaciones acerca de las 14 familias salvadoreñas propietarias del país. Si bien ésta no es la realidad, no por eso es menos cruda. Según el ministerio de hacienda, en 1979 el 5.2 por ciento del total de propietarios del

Cuadro 2

Estructura de propiedad del capital en la economía salvadoreña

Tramos	Propietarios		Capital	
	Número	%	Monto en millones	%
Menos de ₡ 50.000	12.652	37.2	₡ 451.7	4.53
₡ 50.000	100.000	8.420	24.8	6.0
100.000	200.000	5.179	15.2	7.3
200.000	300.000	2.144	6.3	5.3
300.000	400.000	1.155	3.4	4.0
400.000	500.000	862	2.5	3.8
500.000	600.000	574	1.7	3.1
600.000	700.000	438	1.3	2.8
700.000	800.000	308	0.9	2.3
800.000	900.000	264	0.8	2.2
900.000	1.000.000	216	0.6	2.0
1.000.000	5.000.000	1.517	4.5	30.0
5.000.000	10.000.000	160	0.5	10.7
Más de ₡ 10.000.000	76	0.2	1.562.5	15.7
Total	33.965	100.0	₡ 9.965.6	100.0

Fuente: Ministerio de Hacienda, Estadísticas del impuesto de vialidad, San Salvador 1980. Tomado de Sevilla, 1984, 177.

capital salvadoreño (1.753 propietarios) poseían el 56.4 por ciento de todo el capital nacional.

Ha sido a partir de esta estructura de la propiedad que se han definido los valores, objetivos y organización de nuestra sociedad. (Sebastián, 1979, 226). De la afirmación anterior se desprende que el modelo económico actual no es mero accidente, o mero resultado de un análisis teórico de las ventajas comparativas; por el contrario, es un resultado pragmático de las ventajas que en él vieron los propietarios del capital dominantes en El Salvador. Así, el modelo exportador salvadoreño es, desde la perspectiva de la oligarquía nacional, el que aseguraba la mayor rentabilidad inmediata, y con ello, la reproducción de la estructura de la propiedad.

La estructura de la propiedad, entonces, se ha reflejado a través de la operación del modelo de "desarrollo" hacia afuera en una estructura igualmente asimétrica de la distribución del ingreso. Conforme a un estudio reciente (Sevilla, 1984, 159), la distribución del ingreso no ha cambiado significativamente en los últimos 30 años, a pesar de que ha mediado un considerable proceso de industrialización.

Según este estudio en 1945-1946, el 60 por ciento de la población percibía ingresos equivalentes al 32 por ciento del ingreso nacional, mientras que, en el otro extremo más rico, el 5 por ciento percibía el 35.5 por ciento. Por el otro lado, en 1976-1977 el 62 por ciento de las familias percibía el 28.7 por ciento del ingreso nacional y el 6.2 por ciento más rico el 28.3 por ciento. Esta casi perfecta inelasticidad de la distribución del ingreso manifiesta precisamente la unidad perfectamente compatible entre la estructura de la propiedad y los modelos de "desarrollo."

Un modelo económico implica necesariamente una determinada lógica en la asignación de los recursos para alcanzar determinados objetivos. En nuestro caso el modelo exportador ha optimizado la asignación de los recursos para un objetivo específico: la maximización de la rentabilidad **inmediata**. Obsérvese que destacamos el calificativo inmediato, porque un objetivo igualmente plausible bajo otras circunstancias puede ser la maximización de la rentabilidad en el mediano y largo plazo. Pero creemos que el objetivo rector de nuestro sector privado ha sido el arriba señalado por las razones que más adelante exponremos. Esta optimización para maximizar la rentabilidad, por más que lo argumenten teóri-

camente los apologistas del libre mercado o los teóricos del bienestar, no necesariamente constituye la optimización desde el punto de vista nacional y mucho menos desde el punto de vista de los sectores populares.

La asignación de recursos en nuestro país siempre ha estado sesgada en contra de la producción de los bienes necesarios para satisfacer las necesidades de las mayorías populares. A finales del decenio anterior esta asignación fue tal que el valor agregado de granos básicos y alimentos manufacturados escasamente ascendió a la décima parte del producto interno bruto a precios constantes de 1962.

Cuadro 3

Valor agregado en 1979 a precios constantes de 1962

Concepto	Miles de colones	Porcentaje
Granos básicos	131.961	3.67
Alimentos manufacturados	239.321	6.64
Producto Interno Bruto	3.601.636	100.00

Fuente: Revista del Banco Central de Reserva de El Salvador, enero-febrero-marzo de 1986.

La asignación real de recursos para la producción de alimentos básicos es mucho menor que la encontrada en el cuadro anterior, pues como se ha demostrado en un trabajo de investigación sobre la industria alimenticia en El Salvador (Dawson y Rojas, 1984, 54) sólo el 15 por ciento de los establecimientos de la industria alimenticia se dedica a la producción de bienes que forman parte de la dieta mínima recomendada; mientras el 70.7 por ciento produce bienes de la llamada dieta gratificante (queso, macarrones, mostaza, etc.) que, como allí se señala, resultan onerosos para los sectores populares, y el 14.2 por ciento produce bienes que no forman parte de ninguna dieta.

Esta extremadamente escasa asignación de recursos para la producción de alimentos básicos podría aliviarse si se importaran cantidades considerables de este tipo de bienes, sin embargo, este modelo económico actual no posee el dinamismo suficiente como para generar un sector exter-

Cuadro 4

Comparación entre las necesidades alimentarias y la disponibilidad para consumo humano (1980) (Tm miles)

Productos	Necesidades	Producción	Disponibilidad	Diferencia	Déficit porcentual
Leche	438.0	238.0	269.9	- 141.1	- 32.2 %
Huevos	49.3	46.1	45.2	- 4.1	- 8.3
Carnes	98.4	63.2	60.9	- 37.5	- 38.1
Frijol	120.4	46.0	39.1	- 81.3	- 67.5
Arroz	62.1	37.4	52.8	- 9.3	- 15.0
Maíz	516.5	516.7	369.4	- 147.1	- 28.5
Trigo-Harina	47.6	—			
Azúcares	90.3	288.0	111.8	+ 21.5	+ 23.8
Grasas	44.0	37.3	26.6	- 17.4	- 39.5
Verduras	152.8	57.0	93.9	- 58.9	- 38.5
Frutas	236.6	401.4	245.4	+ 8.8	+ 3.7

Fuente: Estimaciones del INCAP. La última columna son estimaciones propias.

no fuerte con solvencia para importar las cantidades de alimentos básicos que nuestra actual lógica de asignación de recursos necesitaría.

La incapacidad a que nos estamos refiriendo se manifiesta en un déficit agregado de 25.8 por ciento en las necesidades alimentarias y en la disponibilidad para consumo humano, cuantificados ambos en miles de toneladas métricas.

Las condiciones de pobreza que comenzamos presentando son el resultado, en consecuencia, de la incapacidad del actual modelo para producir directamente los bienes y servicios básicos necesarios para los sectores populares, y de una distribución funcional del ingreso que impide hacer llegar efectivamente estos bienes y servicios a los sectores más necesitados. Ya hemos señalado antes que el fundamento de esta incapacidad es la estructura de propiedad y las opciones y los valores adoptados a partir de esta estructura.

Además de la incapacidad de enfrentar el fenómeno de la pobreza, el actual modelo está agotado, sus límites son reales (Departamento de economía, 1986). En otras palabras, el modelo se

niega a seguir reproduciendo la misma estructura. Los ejes del actual modelo han agotado su dinamismo y este no es un fenómeno exclusivamente salvadoreño. Estos dos ejes dinamizadores fueron en el pasado la demanda externa y las demandas internas de consumo de los sectores sociales beneficiados por la concentración del ingreso (Pedro Vusković, 1986, 5).

La crisis actual pone de manifiesto los límites presentes y futuros de la demanda externa. La crisis comercial y financiera mundial está en la base de la actual crisis mundial. Pero la crisis mundial está empujando a grandes transformaciones tecnológicas en los países centrales, las cuales avisan desde ya que los países subdesarrollados no pueden jugarse el futuro en torno a unas supuestas "ventajas comparativas" apoyadas en "mano de obra barata." La triple revolución tecnológica de la microelectrónica, de la biotecnología y su proyección a la ingeniería genética, y del desarrollo de fuentes no convencionales de energía señalan que la demanda externa no podrá continuar cumpliendo en el futuro el papel que antes jugó como el eje dinámico del crecimiento económico.

En una población con 5 millones de habitantes, aproximadamente 3.5 millones vivían a finales del decenio pasado en estado de pobreza, de los cuales 2.5 millones vivían en extrema pobreza.

Por otra parte, el patrón de demanda de los sectores donde se concentra el ingreso ha demostrado de sobra sus propias limitaciones para impulsar la economía, basta ver el fracaso nuestro y los fracasos de los intentos neoliberales en América del Sur para recuperar el crecimiento por medio de una mayor concentración del ingreso.

La incapacidad de resolver el problema de la pobreza de los salvadoreños, aún en los tiempos de la máxima expansión dinámica del actual modelo, y el agotamiento de la función dinámica de la demanda de exportaciones y de la concentración del ingreso, parecen no dejar cabida a otra alternativa que la de **volcarse hacia adentro**, pero no con una estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones que de suyo ya demostró sus propios límites, sino con una estrategia de desarrollo de las capacidades productivas y adquisitivas de los sectores populares.

Desarrollo popular y autodeterminación

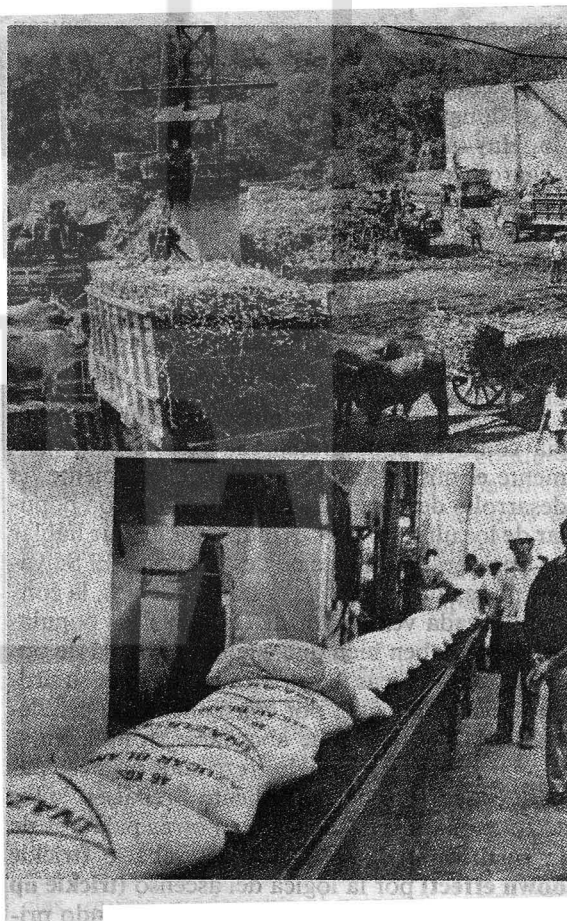
Una estrategia de desarrollo popular hacia adentro tiene dos pilares económicos fundamentales, aumentar la oferta de bienes y servicios básicos; y hacer llegar efectivamente estos bienes y servicios a los sectores populares.

Estas dos medidas, aunque sencillas y lógicas, presuponen una tarea de dimensiones tremendas, sobre todo porque la lógica de funcionamiento actual no se ha planteado nunca esos dos puntos como sus objetivos prioritarios y directos. Ciertamente, presupone reordenar no solo la economía, sino la sociedad como un todo, y no sólo al interior, sino también al nivel de las relaciones internacionales. En otras palabras, presupone la definición de nuevos valores, opciones y objetivos. Económicamente, los nuevos objetivos implica una distinta lógica para optimizar la asignación de los recursos, y con ello, una readecuación de la estructura productiva; pero involucran insoslayablemente un vuelco drástico en la distribución del ingreso.

Para que una redistribución del ingreso tenga algún significado real debe ir acompañada necesariamente de un cambio en la composición de la oferta de los bienes y servicios. Una política de expansión se los ingresos populares que no se acompaña de un aumento de la oferta de alimentos, solamente provoca inflación en estos bienes. En consecuencia, el binomio redistribución del ingreso-cambio en la composición del producto

es irrompible si se quiere ser efectivo en las estrategias económicas.

Ya hemos señalado antes que las opciones de desarrollo en El Salvador han dependido de la capacidad política derivada de la estructura concentrada de la propiedad. Este punto plantea el difícil interrogante de qué fuerzas sociales podrían desarrollar la capacidad política de llevar adelante esta estrategia. Esta interrogante tiene dos partes, ¿quiénes deben ser los sujetos del cambio? y ¿cuál es el realismo de tal estrategia? La respuesta a la primera interrogante es que deberán ser los mismos sectores populares, ya que la estructura económica se está reorientando en función de ellos. Para responder a la segunda parte de la interrogante acerca de la capacidad de los sectores populares para llevar adelante esta estrategia hay que identificar que en el contexto de la crisis político-militar actual hay elementos que frenan una opción de esta naturaleza y elementos que la impulsan.



Autodeterminación es la capacidad de regir nuestro destino conforme a los intereses de la población; estos intereses implican desarrollar todos sus sectores y con urgencia aquellos actualmente marginados.

Dentro de los primeros, está predominantemente la pérdida de autonomía cada vez mayor para definir nuestras estrategias y políticas económicas. Este aspecto se ha analizado en distintos estudios hechos en esta universidad (Rosa y Suay, 1986), y constituye ya un hecho innegable para los distintos sectores sociales. En lo que se refiere a la estructura económica, está siendo impulsada según el proyecto de la Cuenca del Caribe de diversificación de exportaciones. Esta estrategia económica que busca reincidir en las ya desgastadas justificaciones de las "ventajas comparativas," cuyos límites ya los hemos presentado anteriormente, cuenta en la actualidad con un considerable impulso financiero norteamericano y apoyo de fracciones del sector privado interno. También, dentro de las fuerzas que se oponen a un desarrollo popular, se encuentran las oligarquías tradicionales y todos los sectores ligados a los intereses de aquéllas, cuyo objetivo es prolongar el mismo modelo anterior ya agotado. Hay que reconocer que si bien el gran capital oligárquico ha perdido considerable influencia sobre las decisiones de política económica en el país, todavía mantiene gran capacidad para alinear a la mayoría del sector privado en torno a sus intereses particulares, aún cuando estos intereses no sean los de la mayoría de los empresarios pequeños y medianos. Ver el Cuadro 2 sobre la estructura de la propiedad del capital.

Entre las fuerzas impulsoras de una estrategia como la aquí presentada resalta principalmente el mismo sector popular. Ciertamente, el desarrollo de la capacidad de movilización popular de los últimos años es indicador de que hablar de opciones populares de desarrollo en El Salvador no es una utopía. Es notable, además, la conciencia cada vez mayor de las mayorías populares; éstas saben bien que cuando se habla de opciones económicas lo que está en juego es su propia existencia y que, por consiguiente, el problema de la pobreza debe abordarse frontalmente, sin dar rodeos del tipo de crezcamos primero para que los frutos del crecimiento "rebalsen" a los sectores populares. Se trata en otras palabras de la sustitución de la lógica del rebalse (*trickle down effect*) por la lógica del ascenso (*trickle up effect*), de abajo hacia arriba, satisfaciendo pri-

mero las necesidades básicas para desarrollar la economía nacional, la rentabilidad y la acumulación.

También hay que señalar que la crisis político-militar, y en este sentido, la existencia misma del FMLN-FDR es factor impulsor de procesos populares. Sería utópico hablar de alternativas populares si el actual régimen no estuviera cuestionado política y militarmente.

El tipo de estrategia que aquí se presenta contrasta claramente con la actual. El comportamiento mismo de los empresarios salvadoreños está condicionado y su propio desarrollo limitado por el modelo económico actual. En efecto, el núcleo de nuestra economía está en el exterior, la economía gira en torno a la capacidad de demanda de agentes externos. El resto de la estructura productiva (manufacturera y servicios) gira en torno al sector exportador, atendiendo la demanda de una fracción muy estrecha de toda la población en la cual se concentra el ingreso, de aquí que las posibilidades dinámicas internas de esta estructura productiva sean muy reducidas. En otras palabras, el actual modelo económico no se basa en el desarrollo de las capacidades productivas y adquisitivas de las mayorías populares. Este tipo de desarrollo es muy estrecho y, además, muy incierto para los mismos capitalistas, mas es el que asegura una rentabilidad inmediata. Ante un derrumbamiento de la economía nacional los capitalistas están prestos a trasladarse con su capital hacia los países desarrollados (bajo el concepto de "libre movilidad del capital" o, más popularmente, fuga de capitales). Estas podrían ser las razones de la pálida dinámica de la acumulación en los países subdesarrollados. Hay que precisar, sin embargo, que esta lógica de funcionamiento constituye un claro freno para los objetivos de expansión de la gran mayoría de capitalistas salvadoreños. Por ello, consideramos que existen fracciones del sector privado que verían con buenos ojos un desarrollo nacional volcado hacia la capacidad productiva y adquisitiva de las mayorías populares, simplemente porque verían en ello la forma de expandir sus ganancias de una manera sostenida y con mayor certidumbre a largo plazo.



El eje impulsor de una estrategia verdaderamente popular deberá ser la constitución de lo que aquí llamaremos **núcleo social de autodeterminación nacional**, liberado por los sectores populares, pero impulsado por todos aquellos sectores que vieran en el desarrollo de una economía volcada hacia adentro mayores potenciales de desarrollo propio que al continuar dependiendo de una economía hacia afuera.

Suponemos que a través de la movilización de este núcleo social de autodeterminación nacional el sector popular es capaz de negociar a su favor la conducción del proceso económico. Consideramos que si la raíz del conflicto social debe ser eliminada, es necesario que lo económico se aborde desde la perspectiva de las mayorías populares y esto a su vez requiere que las mayorías populares tengan presencia mayoritaria real en el poder, de tal forma que les permita conducir el proceso social. En la medida en que disminuya la participación de las mayorías populares en el ejercicio del poder, su capacidad para conducir el proceso económico se reducirá y, en consecuencia, el riesgo de desvirtuar este proce-

so, cuyo objetivo es satisfacer las necesidades de los sectores más pobres, sería mayor.

Por ello, consideramos que eliminar la raíz del conflicto significa al menos dos cosas. La primera, volcar la economía hacia el desarrollo de los sectores más pobres, lo cual implica definir objetivos de desarrollo nacional; y la segunda, que las mayorías populares accedan al poder para desarrollar su capacidad política de conducir el proceso. Esta última condición no debe entenderse en términos absolutos, pues partimos de que la participación privada en el poder no es irreconciliable con el proyecto popular, siempre y cuando el sector popular tenga capacidad de conducir el proceso.

El fundamento y viabilidad de este núcleo es la mutua alimentación entre los objetivos del desarrollo de los sectores populares, medidos por la satisfacción de sus necesidades básicas económicas, sociales y políticas, y los objetivos de desarrollo del sector privado medido en rentabilidad, en ganancias; pero no ganancias inmediatas que a la larga no se pueden sostener, sino ganancias, quizás moderadas al principio, sostenidas

en el largo plazo al apoyarse en el desarrollo de todos los sectores de la sociedad.

La incompatibilidad entre los intereses de los sectores populares y los capitalistas ha sido un pilar central en los análisis de las teorías que parten de la existencia de clases sociales. Tanto Smith como Ricardo fueron claros en mostrar que los intereses de los capitalistas no necesariamente corresponden con los intereses de los asalariados. Esta afirmación cobró mayores dimensiones con los análisis agudos de Marx. Fue sólo con el surgimiento del pensamiento marginalista que se comenzó a propugnar la armonía ideal entre estos sectores.

Nosotros partimos de la existencia del conflicto de intereses porque sería anti-histórico no hacerlo en este país; no obstante, consideramos que en una sociedad como la nuestra, donde existe tanta pobreza, el impulsar un desarrollo popular no puede menos que impulsar dinámicamente la rentabilidad privada.

Es por eso que afirmamos que el sector privado puede realizar de mejor manera su interés particular en un proyecto nacional de desarrollo popular, que continuar aferrado a una estrategia de exportación, la cual de sobre ha demostrado los límites impuestos al desarrollo de los mismos pequeños y medianos capitalistas. Un modelo de desarrollo popular tiene suficientes elementos impulsores de las potencialidades de los empresarios capitalistas, lo cual no niega que la relación capital-trabajo continúe siendo en sí misma conflictiva.

Enfrentar directamente la deficiencia en la atención de las necesidades populares requiere, ante todo, edificar primero la voluntad y en seguida la capacidad de definir nuestra propia lógica de funcionamiento, de establecer racionalmente cuál deberá ser la estructura productiva presente y futura de nuestra sociedad conforme a sus objetivos. Evidentemente este requerimiento significa enfrentar las decisiones que Estados Unidos está imponiendo en el país y en la región. Esta tarea debe considerarse extraordinaria en tanto que las tendencias actuales, como ya hemos señalado, están encaminadas a acentuar aún más nuestra orientación exportadora, según el proyecto norteamericano de la Cuenca del Caribe, el cual cuenta internamente con una considerable base de apoyo en una fracción del sector privado.

Por ello, la conformación de una economía orientada a satisfacer las necesidades de las

mayorías populares no puede ser plausible en este momento sin la constitución de una amplia base social de apoyo que incluya al sector privado, para poder contrarrestar la acción del sector interno que apoya la estrategia de conformación de nuestra estructura productiva según decisiones externas.

De esta manera, la discusión en torno a fomentar las exportaciones o fomentar la sustitución de importaciones es una discusión de segundo orden en nuestro país. La discusión de primer orden debe ser decidir nacionalmente cuál es la estructura productiva más adecuada para lograr los objetivos del desarrollo nacional o continuar entregando estas decisiones a agentes externos y a los internos ligados a ellos (Departamento de economía, 1986, 32). Las estrategias y apoyos deben gravitar en torno a aquellos sectores identificados con el desarrollo nacional autodeterminado.

Este criterio de desarrollo nacional autodeterminado no debe entenderse como desarrollo autárquico, aislado del resto del mundo, ni en particular de Estados Unidos, pero sí debe entenderse como autodeterminación y, por consiguiente, como **capacidad de regir nuestro propio destino conforme a los intereses de la población; estos intereses implican desarrollar todos sus sectores y con urgencia aquellos actualmente marginados.** Tampoco debe entenderse como rechazo a la ayuda económica de Estados Unidos y de sus inversiones, lo que sí debe significar es su definición conforme a nuestros propios objetivos.

Una estrategia como la aquí presentada requiere de un Estado fuerte, capaz de orientar e impulsar la actividad económica, no sólo de una manera inducida, sino produciendo directamente cuando sea necesario, principalmente en lo que se refiere a los bienes básicos para los sectores populares.

Pese a la actual discusión en torno a la ineficiencia estatal en la actividad económica, consideramos que su presencia rectora es necesaria. Señalar el papel rector del Estado no debe interpretarse como desconocimiento del problema de la ineficiencia de la burocracia, más bien debe poner la discusión sobre el problema concreto de la eficiencia.

El desarrollo de un modelo que mire a la satisfacción de las necesidades populares no tiene por qué ser ineficiente en cuanto a la asignación y uso de los recursos, mucho menos cuando se

tiene en cuenta que las carencias sociales acumuladas en el pasado son abundantes, que la dotación nacional de recursos es escasa y que contamos con un aparato productivo cuyo punto de partida es extraordinariamente ineficiente.

Por consiguiente, la asignación y utilización eficiente de los recursos deberá ser un parámetro de referencia obligatorio y aquí el sector privado debe poner a funcionar toda su experiencia en esta dirección, lo mismo vale para el Estado y para los restantes sectores sociales. El Estado, entonces, tendrá que redefinirse según estos criterios, lo cual no quiere decir que hay que aniquilarlo, por el contrario, su fortalecimiento será una necesidad.

El sector privado deberá guiarse dentro de los márgenes definidos por los objetivos nacionales, por la búsqueda de la rentabilidad, y con este parámetro medirá su eficiencia. Sin embargo, desde el punto de vista de toda la sociedad, la eficiencia deberá medirse por la capacidad de asignar los recursos nacionales para maximizar la satisfacción de las necesidades de todos los sectores sociales, pero urgentemente los de las mayorías populares.

Cualquier estrategia de desarrollo en El Salvador enfrenta dos grandes restricciones. Por el lado de la agricultura, la estrechez de territorio, y, por el lado de la manufactura, la debilidad del sector externo. Por esta razón la estrategia no puede ser sólo agrícola o sólo industrial.

La estrechez territorial pone una gran presión sobre la tierra (Montes, 1986), de tal forma que existe una especie de estira-enchoje (*trade-off*) entre producción de granos básicos y producción para el exterior. Esta decisión es insoslayable con miras a la debilidad de nuestro sector externo.

También los funcionamientos de la manufactura y del sector servicios están asociados a la generación de grandes déficits externos insostenibles a la larga. Por esta razón, la integración gradual del aparato productivo será una necesidad imperiosa aunque trasladada hacia el mediano y largo plazo. En el corto plazo debemos abordar el problema del sector externo mediante ayuda y préstamos internacionales y fomentan-

do, sin salirnos de los objetivos del desarrollo nacional, la producción para la exportación.

La experiencia y los análisis teóricos sobre la industrialización han convergido en la afirmación de que los pequeños países subdesarrollados no pueden industrializarse. El argumento central de esta conclusión se basa en una idea errónea, la producción debe quedar determinada por la demanda. De aquí se plantea que en estos países existe una demanda demasiado estrecha para la oferta surgida de las plantas industriales modernas. El rechazo, pues, se ordena en torno a los siguientes elementos: estrechez del mercado, tamaño **óptimo** de planta y tecnología inapropiada.

Creemos que la afirmación constituye más un mito que un análisis y una evidencia real. Los argumentos que están detrás de estas afirmaciones se basan en una "aceptación acrítica de la concepción extremadamente capitalista de la demanda como determinante de la producción," por un lado, y, por el otro, "en prejuicios sin fundamento sobre la variedad real de las industrias modernas que se pueden establecer en estas sociedades y el verdadero impacto del factor de escala sobre los costos sociales que implica establecerlas" (Harris, 1985).

Más concretamente, se argumenta que cuando la asignación de recursos se optimiza en función de la satisfacción de las necesidades básicas de las mayorías populares la "posible" ineficiencia por el tamaño excesivo de la planta es muy inferior al **costo social** de no disponer de industrias modernas, principalmente cuando el contexto internacional se vuelve hostil; pero además, que existe toda una gran variedad de industrias modernas que se acoplarían adecuadamente al tamaño de un mercado apoyado en el desarrollo de las capacidades productivas y adquisitivas de las mayorías de su población.

La tecnología actual es apropiada para los grupos dominantes e inapropiada para las necesidades de las mayorías (Sebastián, 1979, 224). Y es inapropiada a las necesidades de las mayorías populares porque la tecnología no es independiente de los valores, objetivos y organización de esta sociedad, y la satisfacción de las necesidades

Una estrategia de desarrollo popular hacia adentro tiene dos pilares económicos fundamentales, aumentar la oferta de bienes y servicios básicos y hacer llegar efectivamente estos bienes y servicios a los sectores populares.

básicas de las mayorías no ha sido definido como uno de los objetivos de nuestra actual organización. Por esta razón, continuar discutiendo el problema de la tecnología apropiada sin cuestionar lo esencial del problema, esto es, la estructura de propiedad y la opción económica, es intrascendente.

Puesta así la cuestión, la tecnología apropiada sería aquella que potencie más la productividad del trabajo en orden a producir bienes básicos. Esta debe ser la línea rectora general.

El otro problema relevante en esta dirección es el de la relación tecnología-empleo. Asumimos el argumento del autor recién citado de que el empleo y la tecnología están vinculados, pero no directa ni linealmente, sino a través de toda la estructura. De esto concluimos que deberán existir políticas relativamente **independientes** a corto y mediano plazo de empleo y tecnología.

El problema en nuestro país no es sólo el empleo, de nada sirve crear empleo si no producimos suficientes bienes y servicios para atender a todos los empleados. Por esa razón, no se debe sacrificar el crecimiento del poder productivo que se consigue con tecnología cada vez más moderna y mecanizada, al objetivo de crear empleo a corto plazo. El aumento de la productividad del trabajo, el cual es la raíz del desarrollo económico, al margen de la mecanización pronto llega a sus límites naturales y no se pueden sobrepasar con mejor organización, supervisión, etc., a no ser que se adopten métodos de trabajo más mecanizados (Sebastián, 1979, 233).

El problema del desempleo deberá abordarse con su propia especificidad. El desempleo secular en nuestro país nunca ha sido enfrentado



con toda la **voluntad política** necesaria para resolverlo y este hecho no está al margen de las opciones económicas actuales. Siendo la propuesta que aquí adelantamos una estrategia popular, deberán implementarse políticas de generación directa de empleo productivo de bienes y servicios básicos, fundamentalmente. Además, el desempleo, un problema de tremendas dimensiones, tiene que irse resolviendo en el mediano plazo por la misma dinámica de la estrategia económica popular. Si se dinamiza la economía a partir de un desarrollo nacional de expansión del mercado interno, de expansión de la demanda popular, ésta tendería a eliminar el subempleo en dos líneas, por un lado, generándose empleo debido a la acumulación en el sector productor de bienes básicos, y, por el otro, expandiéndose el sector hoy informal hasta adquirir el carácter formal, pues actualmente este sector produce en su mayoría para atender las demandas populares.

Proponemos, entonces, en este modelo de economía mixta, cuatro centros de acumulación: el sector privado, productor para el mercado popular y de los sectores medios; el Estado, productor de bienes y servicios básicos, pero con algún margen de movilidad hacia el exterior; el sector popular, productor de bienes básicos y de bienes de exportación; y el sector privado exportador, tanto el tradicional como el no tradicional. Esto significa que también el actual sector diversificador de exportaciones encontraría cabida en este proyecto popular. Este sector deberá dejar de considerar que sus "ventajas comparativas" se encuentran en una mano de obra extremadamente barata por el contrario, debe ver el desarrollo nacional como desarrollo de las capacidades productivas de los sectores trabajadores, y sobre esta base, ganar la competitividad internacional y abrir para sí los mercados internacionales con productividad sino regalando internacionalmente el excedente del trabajo asalariado.

Una nota final antes de presentar algunos lineamientos generales de política económica. El problema económico en El Salvador es tremendo y constituye un reto para todas las mentes de nuestro país. Por esta razón, lo que aquí hemos presentado son líneas generales de cómo cambiar la dirección del proceso económico actual para que apunte directamente hacia el mejoramiento de las condiciones de vida de las mayorías populares conforme a sus metas y objetivos y no debe

En este modelo de economía mixta proponemos cuatro centros de acumulación, el sector privado, el Estado, el sector popular y el sector privado exportador.

entenderse como un modelo de resultados mecánicos predeterminados.

Líneas maestras de política económica

En este apartado nos referimos a algunos lineamientos generales de política económica que pueden elaborarse con mayor detalle posteriormente después de mayor investigación. El eje central de estas medidas es la ampliación de la producción de bienes y servicios básicos (alimentos, vestido, medicinas, educación, etc.) y la ampliación de la demanda interna-popular. Debe quedar claro que en El Salvador a diferencia de los países centrales no basta expandir la demanda para aumentar la producción y el empleo, pues la economía enfrenta considerables límites técnicos en la expansión de la oferta; por esta razón, la política económica debe impulsar **directamente** la producción de bienes básicos. Dividimos, entonces, en medidas de expansión de la oferta, medidas de expansión de la demanda popular, medidas estabilizadoras y medidas de mediano plazo.

a. Medidas de expansión de la oferta de bienes y servicios básicos

Objetivos: alcanzar un mayor grado de autosuficiencia básica.

1. Dar efectivamente la tierra al campesino, redefiniendo para ello la reforma agraria. Debe buscarse la mayor eficiencia productiva de la tierra, considerando todas las posibilidades de producción de bienes alimenticios: granos básicos, hortalizas, ganado, etc. Habrá que estudiar cuál es la forma más eficiente de la relación campesino-tierra, la forma parcelaria, cooperativas, etc., y de generar empleo en el agro.
2. Iniciar la formación de empresas manufactureras productoras de bienes básicos administradas por elementos capaces del sector popular.
3. Impulsar la eficiencia productiva del sector informal y establecer una política de ingresos para este sector con miras hacia su desarrollo.
4. Impulsar al sector privado manufacturero productor de bienes básicos.

5. El Estado deberá entrar en la producción eficiente de bienes básicos.
6. Impulsar con eficiencia los servicios estatales de educación, vivienda y salud, con énfasis en la salud preventiva.
7. La inversión extranjera puede ser bien recibida en la producción de bienes básicos, siempre y cuando se sujete a los objetivos nacionales populares.
8. Estimular la producción comunitaria en viviendas.
9. Implementar programas estatales y privados de alfabetización popular.

b. Medidas de expansión de la demanda popular

Objetivo: hacer llegar la producción efectivamente a los sectores populares y estimular la rentabilidad privada en esta área de la producción.

1. La reforma agraria debe desarrollarse en tal forma que se genere capacidad adquisitiva en las familias campesinas.
2. La reforma tributaria debe volver menos regresiva la imposición y en el corto plazo volverla eficiente y simple para evitar la fuga de impuestos.
3. Definir una política de salarios y precios conforme a los objetivos contrapuestos de (a) recuperar la capacidad adquisitiva de los trabajadores; (b) generar mayor demanda y (c) estabilizar el proceso económico.
4. Estudiar otras formas efectivas de redistribución del ingreso.
5. Volver eficiente la nacionalización del comercio exterior y la banca como mecanismo redistribuidor del ingreso y del poder económico.

c. Medidas de estabilización

Partimos del hecho de que difícilmente puede llevarse adelante realmente un proyecto popular con una economía desestabilizada, pero de esto no debe derivarse que primero hay que ajustar y después atender las necesidades populares. Creemos que no se puede prorrogar la aten-

ción a las mayorías populares por políticas de ajuste; por otra parte, hay medidas que impulsan ambos objetivos. Debemos rechazar los enfoques globalistas de los problemas de la desestabilización y desarrollar los enfoques sectoriales que nos permitan implementar políticas estabilizadoras, cuyo peso no recaiga sobre los sectores populares.

Algunas medidas para enfrentar los desequilibrios externos e internos podrían ser las siguientes:

1. El problema del sector externo tendrá que abordarse necesariamente con ayuda y préstamos a largo plazo, principalmente de países distintos a Estados Unidos para apoyar la balanza de pagos, pero además debe complementarse con las siguientes medidas: (a) impulsar el intercambio con países que tengan el mismo problema deficitario del sector externo; (b) restringir las importaciones de bienes no básicos; (c) reactivar la exportación tradicional y fomentar la no tradicional; (d) impulsar el mercado común centroamericano y el latinoamericano; (e) diversificar la dependencia; y (f) establecer un tipo de cambio realista.
2. La inflación deberá combatirse no manteniendo los salarios congelados, sino mediante las siguientes tres medidas: (a) aumento de la oferta de bienes básicos; (b) reducir el grado de monopolio en la producción de bienes básicos, fomentando la instalación de nuevas empresas en esta área; (c) mantener una política monetaria sana, en el sentido de expandir la oferta monetaria según el comportamiento del sector externo y el crecimiento del producto.
3. El déficit fiscal deberá reducirse a niveles tolerables, apoyándose en lo siguiente: (a) la desmilitarización, producto de la solución del conflicto; (b) la reorientación productiva del gasto público en el sentido que antes hemos señalado; (c) la captación de impuestos debe ser eficiente; esto significa simplificar las normas actuales de imposición para combatir la tremenda evasión actualmente existente.
4. Consideramos importante introducir un término adicional en el desequilibrio interno que hay que combatir. Se trata del **desequilibrio social de la distribución del ingreso**, elemento

fundamental en la generación de todos los desequilibrios restantes, lo cual se combatiría con las medidas de esta estrategia.

c) Política de mediano y largo plazo

La búsqueda de un mayor grado de industrialización no deberá distraer recursos en el corto plazo de la producción alimentaria, por eso este objetivo se deja para el mediano y largo plazo.

1. Avanzar en la integración vertical del sistema alimentación. Esto significa que todas las ramas que producen materiales intermedios y bienes de capital para la producción alimentaria y básica en general se constituyen en el país.
2. Avanzar en la integración gradual del resto del aparato manufacturero para aprovechar los dinamismos endógenos de la manufactura y romper con los límites intrínsecos al crecimiento económico (Departamento de economía, 1986). Se deberá impulsar la instalación de pequeñas plantas productoras de bienes de capital, pero principalmente de máquinas-herramientas.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Departamento de economía (1986), "Dinámica y crisis de la economía salvadoreña," *Estudios Centroamericanos*, 1986, 447-448, 18-32.
- Dawson, Jorge y Rojas, Edgardo (1984). "La estructura de la industria alimenticia y las necesidades básicas." Universidad Centroamericana José Simeón Cañas: tesis de licenciaturas en economía. San Salvador, 1984.
- Harris, Richard (1985), "Transformación económica y desarrollo industrial," mimeo.
- Montes, Segundo (1986). "La tierra, epicentro de la crisis," *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales*, 1986, 4.
- Rosa, Herman y Suay, Roberto (1986). "El nuevo modelo norteamericano para Centroamérica: el caso de El Salvador." *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales*, 1986, 1, 7-43.
- Sebastián, Luis de (1969). "La economía política de la llamada tecnología apropiada a países subdesarrollados." *Estudios Centroamericanos*, 1979, 366, 224-237.
- Sevilla, Manuel (1984), "Visión global sobre la concentración económica en El Salvador." *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales*, 1984, 3, 155-190.
- Vusković, Pedro (1986). "26 proposiciones de reflexión sobre la crisis actual de América Latina." Documento del CIDE.