

# **Plan de reconstrucción nacional, su impacto en la economía nacional 1992-1993<sup>1</sup>**

Aida Celia Argüello Romero  
Ricardo Miguel Granillo Funes

El Plan de Reconstrucción Nacional (PRN) es un conjunto de proyectos y programas que nace con los acuerdos finales de paz firmados por el gobierno de ARENA y el FMLN el 16 de enero de 1992 en la ciudad de México. Este plan forma parte de la plataforma mínima de compromisos dentro del tema económico y social de dichos acuerdos (Capítulo V) y se configura como un deber jurídico que exige estabilidad económica, social y política como requisito para alcanzar la paz y reconciliación de todos los sectores del país. Al mismo tiempo, la ejecución y cumplimiento de los objetivos del PRN son un elemento clave para el logro de la paz. Es decir, el conjunto de acuerdos de paz conforma el verdadero PRN y el cumplimiento de todos los compromisos sentaría las bases para mejorar la situación de pobreza e inequidad que predomina en la mayor parte de la población salvadoreña.

El estudio del impacto económico del PRN muestra la posible influencia de éste en el objetivo general del programa de estabilización y ajuste

- 
1. Este artículo es una síntesis de nuestra tesis de graduación "*Plan de reconstrucción nacional su impacto en la economía nacional 1992-1993*", de la cual se han omitido algunas partes por razones de espacio. Los interesados en ampliar la información que aquí se presenta pueden consultar la tesis mencionada.

estructural, que es lograr el *desarrollo económico y social* de la nación. Sin embargo, dado el poco tiempo transcurrido desde el inicio de la implementación del PRN, no podemos determinar su impacto a través de variables macroeconómicas, pero sí se puede analizar su compatibilidad con el actual plan de desarrollo y cuál es el impacto que han ejercido los proyectos de reconstrucción sobre la economía en general. La compatibilidad de ambos planes se ha determinado a través de la integración de sus principios filosóficos, postulados económicos y sociales, objetivos y estrategias; y el impacto de los proyectos se percibe a través de las apreciaciones hechas por diferentes actores y beneficiarios del mismo.

Este análisis permite determinar si el PRN está sentando las bases necesarias para fortalecer el proceso de reconciliación y pacificación a través de cambios económicos y sociales profundos, con los cuales se logre alcanzar el crecimiento con equidad que necesita el país.

Se pretende establecer cómo los objetivos del PRN pueden influir en los objetivos del Plan de Desarrollo Económico y Social 1989-1994 y de qué forma se integrarán ambos planes, pues el plan de desarrollo no es tema de discusión, conforme lo planteado en el Acuerdo de Paz. Por lo tanto, el PRN debe buscar una transformación productiva que permita lograr el crecimiento con equidad, pero condicionado por un programa de desarrollo que restringe la demanda de quienes históricamente no han tenido capacidad de demandar.

De acuerdo a su título "Plan de Reconstrucción Nacional", cabe preguntarse cuál es su verdadero alcance. En primer lugar, se centra únicamente en los municipios más golpeados por la guerra y en segundo lugar, esta zona ha sido tradicionalmente la más pobre y marginada de todo tipo de actividad pública y privada. Entonces, ¿es un plan nacional o regional? ¿se trata de construcción o reconstrucción? Se trata de construcción en aquellas zonas donde no existía acción del Estado ni del sector privado, y es reconstrucción en las zonas donde la infraestructura existente fue dañada por el conflicto. Pero sobre todo se trata de reconstrucción por razones políticas, es decir para efectos de *imagen* internacional que permitiera obtener financiamiento para reconstrucción de postguerra y no construcción y abastecimiento de necesidades insatisfechas aún antes de la guerra. Por otra parte y a pesar que el plan se centra en una zona específica del país, es nacional en el sentido de la variedad de sus participantes y de los aportes que ha generado a nivel de cambios en la visión de futuras políticas para el desarrollo de la nación.

Desde un punto de vista económico, el PRN busca crear y restaurar

la infraestructura básica necesaria para el desarrollo social y productivo de su zona y población objetivo. Además, pretende satisfacer las necesidades sociales básicas de dicha población y fomentar la concertación, reconciliación y pacificación; indicando que no sólo se trata de determinar el impacto del PRN sobre variables meramente económicas como la inflación, inversión, ahorro, déficit, sino también señalar los logros sociales.

Un aspecto interesante y novedoso del PRN es que en su implementación se unifican acciones y objetivos de sectores con principios distintos y hasta contrarios; integrándose, a pesar de las dificultades, el Gobierno de El Salvador, el FMLN, Organismos no Gubernamentales e Internacionales y las comunidades, con el único fin de contribuir con la reconstrucción del país.

A pesar que el Plan de Reconstrucción es un elemento importante en el proceso de paz, el hecho de que su implementación dependa básicamente de recursos externos pone en peligro y hace vulnerable su ejecución y mantenimiento de las obras ya realizadas. Además su ubicación temporal en un período preelectoral da lugar a que se interprete como un medio que va a permitir ganar influencia política donde no se tenía por causa de la guerra.

De acuerdo a lo planteado anteriormente, este trabajo se desarrolla de la siguiente manera. En la primera parte hacemos una exposición breve de los antecedentes del Plan de Reconstrucción. En la segunda parte se presenta el enfoque teórico que utilizamos para hacer el análisis del impacto del PRN en la economía nacional. Este es el planteamiento de la CEPAL denominado Equidad y Transformación Productiva, un Enfoque Integrado. La tercera parte consiste en la descripción del PRN y sus elementos. En la cuarta parte realizamos un análisis de la integración del PRN al actual plan de desarrollo, el PRN en el marco teórico de equidad y transformación productiva y la presentación de los resultados obtenidos de las diferentes entrevistas realizadas a instituciones relacionadas con la implementación de este plan y con las comunidades beneficiarias. Finalmente exponemos las conclusiones a las que llegamos en la investigación.

## **I. ANTECEDENTES**

El antecedente inmediato del PRN es el Acuerdo de Paz firmado en Chapultepec, donde aparece como uno de los temas de discusión y concertación entre el Gobierno de El Salvador y el FMLN. Pero en la Proclama de la Fuerza Armada de 1979 se observa que los elementos

que fueron parte causal del conflicto armado desatado en esa época coinciden con varios elementos que se presentan en la actualidad en los acuerdos de paz: derechos humanos, corrupción, pobreza, elecciones libres, etc. Esta proclama resume la historia de la guerra, considerando los hechos económicos, políticos y sociales que llevaron a la necesidad de implementar el Plan de Reconstrucción Nacional.

Otros antecedentes son los planes que ya se estaban ejecutando cuando se inició el PRN y que pueden ver afectados sus objetivos debido a la aplicación simultánea de los distintos planes. Este es el caso del Plan de Desarrollo Económico y Social 1989-1994 y el Programa Básico de Inversiones. Es decir, que cualquier otra política económica o social que se quiera aplicar simultáneamente podría afectar el actual modelo, positiva o negativamente, al grado de profundizar ciertos desequilibrios micro o macroeconómicos. El Plan de Desarrollo es un plan de rescate macroeconómico y el Programa Básico de Inversiones busca compensar y minimizar el impacto de los programas de ajuste estructural sobre los sectores más desposeídos, elevando el nivel de inversión pública.

## **II. MARCO TEORICO**

Dada la dificultad de seguir ignorando la gravedad de los problemas sociales: profundización de la pobreza, mayor concentración de la riqueza y de los frutos del crecimiento, deterioro continuo de las condiciones de salud, nutrición, educación, etc., el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) e incluso la nueva orientación económica de los Estados Unidos han reconocido la necesidad de darle prioridad a la política social, y especialmente a la pobreza, en los países de América Latina. Han retomado como puntos de interés los debates relacionados con la tesis de crecimiento con equidad, dejando de lado los supuestos neoliberales del efecto "goteo" en la distribución del crecimiento.

Considerando las nuevas circunstancias, se ha tomado como base teórica para este estudio el enfoque propuesto por la secretaría de la CEPAL como solución a la problemática del desarrollo en los países de América Latina y el Caribe. Este planteamiento consiste en lograr integrar simultáneamente la política económica y social, de tal manera que permita obtener un cierto grado de crecimiento económico, y a la vez, mejorar al máximo las condiciones de vida de cada uno de los miembros de la población. En general, se persigue minimizar la pobreza económica, política y social; un desarrollo humano integral, sin privilegios ni discriminaciones y desarrollar talentos para tener oportunidades iguales de

toda índole; y lograr una distribución justa del poder y la riqueza.

Este enfoque integrado nos proporciona una perspectiva de las articulaciones que deben existir entre ciertos aspectos claves de análisis y políticas que permitan lograr, simultáneamente, un mayor crecimiento y equidad. Es decir, potenciar las complementariedades entre las acciones que buscan mayor crecimiento y equidad, prefiriendo las políticas económicas que favorecen el crecimiento y la equidad y las políticas sociales que promuevan el efecto productivo, la eficiencia y la equidad. De tal manera que ambos objetivos avancen en forma simultánea y no secuencial o separada.

Según la CEPAL no sólo es deseable sino también posible un crecimiento con equidad, ambientalmente sustentable y en democracia. Las llaves para lograrlo son:

- a) creación de empleo productivo que proporcione igualación de oportunidades a toda la población;
- b) transformación productiva sustentada en la incorporación deliberada y sistemática de progreso técnico; y
- c) una adecuada y eficiente inversión en recursos humanos. Específicamente lo que se refiere a capacitación y educación de la población, tomándolo como elemento pivote para el progreso técnico. La CEPAL recomienda mejorar la calidad de la educación y asegurar a todos los estratos sociales un acceso similar a ésta. Sin embargo, para lograrlo es necesario redefinir la política del gasto social, de manera que de lugar a una eficiente asignación de los servicios orientados a satisfacer las necesidades básicas, y reformar el papel del Estado a nivel central y regional, para que permita a las organizaciones de la sociedad civil ejecutar algunos proyectos.

Este enfoque coincide con los planteamientos de Richard Jacob en cuanto a la simultaneidad del crecimiento con equidad y la indisolubilidad de las relaciones entre la política económica y la política social: "El Estado, la economía y la sociedad deben y pueden ordenarse de tal manera que ambos fines, el de crecimiento y el de distribución, no se contradigan sino que se complementen, o sea que se condicionan mutuamente."<sup>2</sup>

---

2. Jacob, Richard, "Política social en la economía social de mercado. ¿qué significa "social" en el concepto de economía social de mercado? en Contribuciones 3/92.

### III. DESCRIPCIÓN DEL PRN

El gobierno de El Salvador fue el primero en exponer la idea de la reconstrucción nacional, ante la posibilidad del cese al enfrentamiento armado. En mayo de 1991 presentó en el primer Grupo Consultivo convocado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), la propuesta preliminar de este documento.

El Plan de Reconstrucción Nacional no es un documento definitivo pues permite incorporar cambios en la medida que se avance en el levantamiento de información más concreta sobre la situación real de los territorios que incluye; también está sujeto a ajustes que surjan de los acuerdos definidos por la dinámica del proceso de negociación y la incorporación de iniciativas derivadas de la concertación. Por ejemplo, a partir de la firma de los acuerdos de paz, el FMLN entró a participar en el análisis del trabajo realizado por el GOES. Desde el 14 de febrero de 1992 se comenzaron a debatir y readecuar los planteamientos para lograr un nivel de consenso entre ambas partes, especialmente en el programa que concierne al apoyo de desmovilizados.

#### A. ESTRUCTURA DEL PRN

*A.1) Objetivos.* El objetivo central del PRN es la creación de condiciones de armonía que faciliten la unidad nacional, mediante el establecimiento de las bases que fortalezcan el proceso de reconciliación y la creación de las condiciones económicas y sociales para la reintegración de los miembros de la sociedad mayormente afectados por el conflicto.

Los objetivos específicos son:

- facilitar la reintegración a la vida civil y productiva de los excombatientes y de la población mayormente afectada por el conflicto;
- mejorar las condiciones sociales, económicas y ambientales de las áreas geográficas mayormente afectadas por el conflicto;
- reconstruir la infraestructura básica, social y productiva dañada o destruida durante el conflicto; y
- promover la participación solidaria de todos los sectores de la vida nacional en el esfuerzo de la reconstrucción nacional.<sup>3</sup>

Para coordinar la implementación, el desarrollo y cumplimiento de estos objetivos fue creada la Secretaría de Reconstrucción Nacional, que depende directamente de la Presidencia de la República.

---

3. MIPLAN, Plan de Reconstrucción Nacional (PRN), marzo 1992.

*A.2) Población y territorios objetivo.* La población beneficiaria de este plan son:

- los demobilizados de la Fuerza Armada (45,362 personas) y del FMLN (10,994 personas);
- los desplazados (60,000 personas);
- repatriados bajo el amparo de ACNUR (26,000 personas); y
- la población ubicada en las zonas más afectadas por el conflicto residentes en los territorios objetivo (1,645,756 personas).

Totalizando una cantidad de 1,788,112 beneficiarios que representan aproximadamente el 32% de la población total.

El PRN define como territorios objetivo a 115 municipios más afectados por el conflicto, situados en la zona norte del país y las zonas geográficas determinadas en función de la localización de los proyectos de rehabilitación y/o reconstrucción de la infraestructura dañada, que significa una cobertura geográfica del 40% del territorio nacional.

*A.3) Modalidades de participación para la ejecución de proyectos.* " Si bien es cierto que el PRN persigue mejorar y ampliar la presencia de las instituciones del Estado, también prevé mecanismos para ampliar la participación de la sociedad civil: las organizaciones no gubernamentales, asociaciones comunitarias y sector privado, a fin de desarrollar nuevas formas de relación entre el Estado, instituciones privadas y la comunidad, con el fin de acercarse a la población, no sólo para prestarle servicios sino también para facilitar el proceso de reconciliación y de solidaridad.<sup>4</sup>

Para fortalecer la participación de las comunidades se crearon los Cabildos Abiertos Ampliados que propician la concertación y coordinación entre el gobierno local, la Secretaría de Reconstrucción, los ejecutores y las comunidades beneficiarias en lo relacionado con los proyectos de cada localidad.

Por otra parte, los mecanismos de participación de las ONG en la ejecución de los proyectos dentro del PRN son a través de:

- contrato directo con la SRN;
- contrato con las municipalidades;
- contrato con las instituciones públicas; y
- contrato con otra ONG.

---

4. MIPLAN, PRN, marzo 1992, pág. 11.

En general, las opciones de participación e incorporación de los distintos actores para la realización de proyectos y programas de reconstrucción son:

- que los gobiernos locales ejecuten directamente proyectos identificados en los Cabildos Abiertos Ampliados;
- los alcaldes y la SRN pueden subcontratar y contratar, respectivamente a instituciones del sector público, privado y ONG;
- el FIS y las instituciones públicas podrán subcontratar a instituciones privadas, ONG o asociaciones comunitarias; y
- las instituciones del sector público, ONG y asociaciones comunitarias podrán ejecutar directamente proyectos con previa aprobación de la SRN.

*A.4) Fases de implementación y programas.* El PRN distingue dos fases para su realización: la Fase I o de Contingencia que comprende programas y acciones considerados como más urgentes, prioritarios y factibles de ejecutar inmediatamente después del cese de fuego. Está limitada por la disponibilidad de recursos e incluye proyectos que deberán iniciarse en un período no mayor de seis meses. La Fase II o de Mediano Plazo comprende programas y proyectos esenciales para proporcionar atención a las necesidades básicas en el período de reintegración económica y social y aquellos programas que fortalezcan su recuperación. Esta fase requiere de un período de tiempo más amplio, aproximadamente 5 años. Las estimaciones de los requerimientos financieros de ambas fases y sus proyectos se pueden observar en los cuadros 1 y 2.

## **B. PROYECTOS REALIZADOS**

Las fases de contingencia y de mediano plazo que comprende el PRN están enmarcadas en cuatro programas: infraestructura básica, desarrollo social y productivo, apoyo a la reinserción de desmovilizados, administración y programa de alimentos. En la fase de contingencia, concluida en diciembre de 1992, se ejecutaron 8,418 proyectos con un valor total de ¢ 230.16 millones (US\$ 27.08 millones) y un costo promedio por proyecto de ¢ 27,341. Para esta etapa el gobierno había estimado realizar obras por un valor de ¢443.58 millones que no fueron concretados por diversas razones, entre las cuales figuran la falta de fondos, problemas de organización y otras dificultades.

Dentro de la fase II se han asignado US\$ 74.2 millones, de los

**CUADRO 1**  
**PROGRAMA DE RECONSTRUCCION NACIONAL**  
**FASE DE CONTINGENCIA'**  
**(MILLONES DE COLONES)**

COMPONENTES	UNIDAD EJECUTORA	TOTAL
<b>A. CON RECURSOS NUEVOS</b>		<b>116.56</b>
1. Coordinación Proyectos PRN		7.51
Perfiles Sociodemográficos	SRN/FUNDASALVA	0.80
Apoyo Documentación	SRN/ALCALDIAS	0.70
Administración	SRN	6.01
2. Rehabilitación Económica y Social Básica		84.30
Reconstrucción Infraestructura Básica	SRN/ALCALDIAS	59.30
Salud, Educación y Proyectos Productivos	ONG's	25.00
3. Capacitación y Educación		12.00
Capacitación Privada Corto Plazo	SRN/ONG's	
Contratación Temporal Educadores	MINEDUC	
4. Fondo de Reserva		12.75
Fortalecimiento Institucional	ISTA	6.15
Fortalecimiento Institucional	Banco de Tierras	0.23
Otros		6.37
<b>B. CON RECURSOS PROPIOS DE INSTITUCIONES</b>		<b>327.02</b>
1. Habilitación de los servicios de Salud	MSPAS	3.00
2. Vacunación de niños	MSPAS	0.60
3. Rehabilitación de Discapacitados	FUNTER	8.64
4. Acreditación de Niveles Educativos y Laborales	MINEDUC	0.20
5. Diagnóstico Infraestructura Escolar	MINEDUC	0.80
6. Rehabilitación de Carreteras Terciarias y Rurales	MOP	15.00
7. Educación Ambiental para Reforestación	SEMA	0.52
8. Manejo de desechos Sólidos en Centros Urbanos	SEMA	0.24
9. Establecimientos de Criterios para evaluar el Impacto Ambiental del PRN	SEMA	0.01
10. Análisis Impacto Ambiental y Planificación de Reasentamientos Post-Conflictos	SEMA	0.01
11. Adquisición de Tierras		
ESF/90	Banco de Tierras	18.00
ESF/91	Banco de Tierras	75.00
12. Adquisición de Tierras (Bonos serie "C") <sup>2</sup>	ISTA	175.00
13. Transferencia de 3,000 manzanas del Estado	GOES	30.00
<b>TOTAL</b>		<b>443.58</b>

1. Ha ser ejecutado en 1992

2. Emisión de bonos prevista en la Ley Básica de la Reforma Agraria

**CUADRO 2**  
**INVERSION ESTIMADA PARA 5 AÑOS EN LA FASE**  
**DE MEDIANO PLAZO PLAN DE RECONSTRUCCION NACIONAL**

SECTORES Y PROYECTOS	Necesidades	Identific.	Programa Prioritario	
	por Unidad	Ejecutores	Propuesto	Estruct. %
	US\$milL	Estruct. %	US\$ milL	
<b>A. SECTOR SOCIAL Y NECESIDADES DE CAPITAL HUMANO</b>	<b>416.80</b>	<b>29.20</b>	<b>324.50</b>	<b>43.52</b>
1. Rehabilitación de Discapacidades Físicas y Sensoriales	14.00		4.70	
2. Desarrollo de la Educación Especial	3.20		3.20	
3. Formación de Promotores de Salud	2.00		0.10	
4. Apertura de 800 Hogares Materno Infantil	5.40		5.40	
5. Formación de 125 Grupos de Saneamiento	1.10		1.10	
6. Rehabilitación y Fortalecimiento de Servicios de Salud	20.00		20.00	
7. Becas para Desmovilizados	19.10		19.10	
8. Rehabilitación y Fortalecimiento de Servicios de Educación	18.00		15.00	
9. Capacitación Productiva	15.00		10.00	
10. Vivienda	95.00		39.00	
11. Programa de Infraestructura Básica	200.00		200.00	
12. Documentación	1.50		1.50	
13. Apoyo Integral a Familias de Retorno	15.00		3.00	
14. Programa de Pensiones a Lisiados	7.50		7.50	
<b>B. INFRAESTRUCTURA</b>	<b>354.90</b>	<b>24.86</b>	<b>268.10</b>	<b>35.95</b>
1. Rehabilitación de la Generación de Energía	37.60		37.90	
2. Rehabilitación de la Transmisión de Energía	29.20		29.20	
3. Rehabilitación de la Distribución de Energía	29.60		29.60	
4. Expansión de la Generación de Energía	69.10		69.10	
5. Expansión de la Transmisión de Energía	27.60		27.60	
6. Expansión de la Distribución de Energía	30.90		30.90	
7. Mejoramiento y Ampliación de Pequeños Sistemas de Agua, Acueductos y Abastecimiento	6.10		6.10	
8. Programa de Reconstrucción y Ampliación del Servicio Telefónico	44.60		7.40	
9. Rehabilitación de Caminos Rurales y Pequeños Puentes	58.50		28.50	
10. Reconstrucción Vial y Drenaje Urbano	2.30			
11. Rehabilitaciones de Hospitales	5.00		2.00	
12. Programa de Restauración Integral, Universidad Nacional	14.40			
<b>C. SECTOR PRODUCTIVO</b>	<b>277.60</b>	<b>19.44</b>	<b>137.50</b>	<b>18.44</b>
1. Adquisición de Tierras	50.00		33.00	
2. Crédito Agropecuario, Pequeña y Microempresa	150.00		58.10	
3. Bancos Comunales	10.00		5.50	
4. Sanidad Agropecuaria	4.40		1.00	
5. Asistencia Técnica Agropecuaria, Forestal y Pesquera	12.60		12.00	
6. Producción de Semilla Mejorada de Frijol	0.40		0.40	
7. Programa de Desarrollo de la Acuicultura	3.20		2.50	
8. Rehabilitación de Pequeñas Obras de Riego	1.20		1.20	
9. Construcción de Pequeñas Obras de Riego	15.30		8.80	
10. Reconstrucción Productiva y Rehabilitación Productiva	6.70			
11. Establecimiento de Sistemas Agroforestales	23.80		12.00	
<b>D. MEDIO AMBIENTE</b>	<b>52.00</b>	<b>3.64</b>	<b>15.60</b>	<b>2.09</b>
1. Protección y manejo de Vida Silvestre	4.60		2.30	
2. Establecimiento de Vivieros	1.10		1.10	
3. Reforestación	36.00		5.00	
4. Conservación de Suelos	6.10		3.00	
5. Control de Inundaciones	4.10		4.10	
6. Educación, Saneamiento y Análisis del Impacto Ambiental	0.10		0.10	
Sub-Total	1101.40			
<b>E. ASISTENCIA TECNICA</b>	<b>70.00</b>	<b>4.90</b>		
Sub-Total	1171.40			
<b>F. FORTALECIMIENTO DEMOCRATICO</b>	<b>256.50</b>	<b>17.96</b>		
<b>TOTAL</b>	<b>1427.90</b>	<b>100.00</b>	<b>745.70</b>	<b>100.00</b>

cuales se habían ejecutado US\$ 30.6 millones a mayo de 1993.

En el cuadro 3 se presentan las inversiones por programas para la fase I y fase II (a mayo de 1993) en el cual se puede observar que el programa de infraestructura básica es el que tienen una mayor participación dentro del total de inversiones realizadas. Este tipo de proyectos han sido ejecutados principalmente por el programa de Municipalidades en Acción (MEA), siendo los más comunes: adoquinados, reparación de caminos vecinales, dotación de mobiliario para escuelas y alcaldías, instalación de energía eléctrica y otras obras físicas asociadas a servicios de salud, educación, agua potable, saneamiento ambiental, etc. De acuerdo a lo anterior, el PRN está concentrando sus recursos y esfuerzos sobre todo a reconstruir la infraestructura dañada durante el conflicto, generando un desbalance entre la inversión orientada a la reconstrucción de infraestructura y la orientada a generar capacidad productiva en las comunidades.

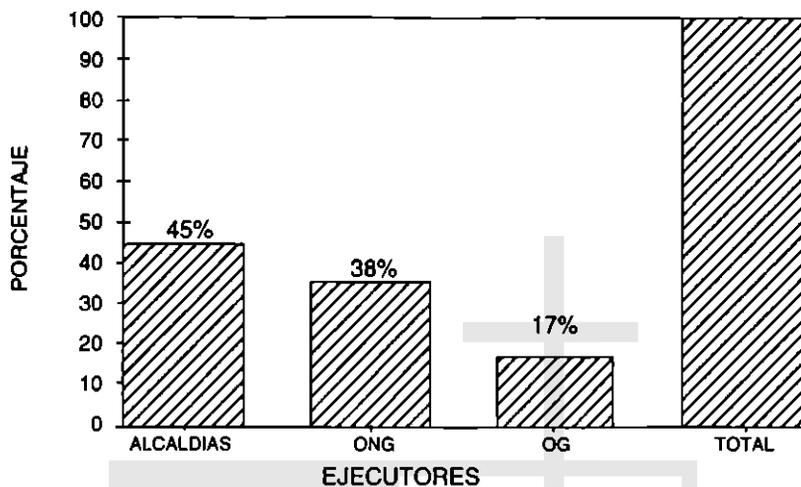
**CUADRO 3**  
**PLAN DE RECONSTRUCCION NACIONAL**  
**MONTOS EJECUTADOS POR PROGRAMA SEGUN FASE**  
**DE IMPLEMENTACION**

PROGRAMA	FASE I		FASE II (A MAYO 1993)	
	MILLONES US\$	%	MILLONES US\$	%
INFRAESTRUCTURA BASICA	12.68	46.8	14.93	48.7
REINSECCION DE DESMOVILIZADOS	7.74	28.6	8.31	27.1
DESARROLLO SOCIAL Y PRODUCTIVO	4.86	17.9	5.30	17.3
ADMINISTRACION	0.78	2.9	0.99	3.2
ALIMENTOS	1.02	3.8	1.14	3.7
TOTAL	27.08	100	30.67	100

FUENTE: Elaborado en base a datos de Informe de Avance de la Secretaría de Reconstrucción Nacional a diciembre de 1992 y a mayo de 1993

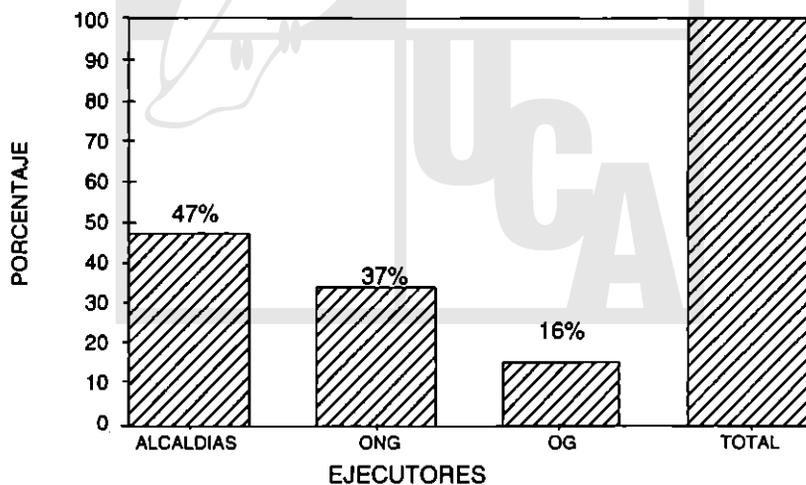
Por otra parte, en ambas fases han sido los gobiernos locales los que han manejado un mayor monto de fondos (Gráfico 1 y 2).

**GRAFICO 1**  
**INVERSION PRN FASE DE CONTINGENCIA\***  
**SEGUN TIPO DE EJECUTOR**



\* TOTAL EJECUTADO: \$27.08 MILLONES.

**GRAFICO 2**  
**INVERSION PRN A MAYO DE 1993**  
**SEGUN TIPO DE EJECUTOR**



\* TOTAL EJECUTADO: \$30.7 MILLONES.

### **C. IMPACTO MACROECONOMICO DEL PRN 1992-1997.**

El gobierno de El Salvador elaboró un estudio econométrico que hace una evaluación inicial del impacto macroeconómico que podría tener el PRN en la economía nacional en el quinquenio 1992-1997. Para la realización de dicho estudio fue necesario formular ciertos supuestos basados en el modelo de compatibilización macroeconómica utilizado por el Banco Mundial para realizar proyecciones de largo plazo. Este análisis parte de un escenario de referencia, sin PRN, donde se describe la economía del país en el período 1992-1997, sin guerra y ejecutándose únicamente el Programa Básico de Inversiones. El segundo escenario supone la ejecución completa del PRN, la consolidación de la paz y la continuidad del programa de ajuste estructural. La evaluación del impacto del PRN sobre variables macroeconómicas supone también que se contará con el financiamiento necesario para su implementación, convirtiéndose el PRN en un elemento clave para la recuperación económica y social.

Los cuadros 4 y 5 contienen los principales indicadores macroeconómicos para el período 1992-1997 con y sin PRN. Al comparar la información se puede observar que con la implementación de este plan habrá una mayor tasa de crecimiento y se recuperará la economía en general. La recuperación de las zonas objetivo del PRN y la ausencia del conflicto armado en el país podrán contribuir en gran medida a la reincorporación productiva de la población y territorios mayormente afectados por el conflicto. Con este plan se fomentará la formación de capital humano y físico que con la ayuda de un mayor desarrollo de la micro y pequeña empresa vendrá a darle un mayor dinamismo a la inversión privada. Con la ayuda del sector público no financiero será posible aumentar el ahorro nacional bruto y la inversión total. A pesar que el gasto corriente es mayor en el escenario con PRN el ahorro también lo es, lo cual se debe principalmente a la mayor recaudación tributaria causada por la ampliación de la base de los principales impuestos. En cuanto a la inflación, resulta ser superior con la aplicación del PRN la cual se puede atribuir a la mayor presión que sobre la demanda interna ejerce la ejecución de éste y su tendencia es a aproximarse gradualmente a los niveles internacionales. El plan tiene como objetivos reactivar las áreas cafetaleras que fueron abandonadas durante el conflicto, aumentar la superficie sembrada de productos agrícolas exportables e incorporar la población afectada por el conflicto a la vida productiva. Se busca incrementar sustancialmente las exportaciones, siempre que la situación económica y política del exterior nos sea favorable y exportemos aquellos productos en los que tenemos ventajas comparativas. La mayor

**CUADRO 4**  
**PRINCIPALES INDICADORES MACROECONOMICOS**  
**ESCENARIO DE REFERENCIA: CON PLAN DE RECONSTRUCCION NACIONAL**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<b>CRECIMIENTO, AHORRO E INVERSIÓN (% DEL PIB)</b>								
PIB real (fase de crecimiento)	3.4	3.5	4.7	5.5	6.0	6.0	6.0	6.0
Inversión Total	11.8	13.7	14.2	16.7	18.0	18.5	19.0	18.5
Privada	9.5	10.9	10.8	11.9	13.0	13.8	14.6	15.7
Pública	2.3	2.8	3.4	4.8	5.0	4.7	4.4	2.8
Financiamiento Total	11.8	13.7	14.2	16.7	18.0	18.5	19.0	18.5
Ahorro Nacional Bruto	5.2	7.9	8.9	10.7	11.4	12.1	12.8	13.0
Privado	5.5	8.4	9.0	10.3	10.8	11.0	11.2	10.9
Público	-0.3	-0.5	-0.1	0.4	0.6	1.1	1.6	2.1
Ahorro Externo	6.6	5.8	5.3	6.0	6.6	6.4	6.2	5.5
<b>SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (% DEL PIB)</b>								
Ingresos Corrientes	11.1	11.6	11.4	12.5	13.1	13.6	14.2	14.8
Tributarios	8.1	8.5	8.6	9.4	10.1	10.9	11.5	12.2
Superávit Empresas Públicas	0.7	0.7	0.6	1.1	1.0	1.0	1.0	1.0
Otros	2.3	2.4	2.2	2.0	2.0	1.7	1.7	1.6
Gastos Corrientes	11.4	12.2	11.5	12.1	12.5	12.5	12.6	12.7
S&S, B&S	8.9	8.7	8.5	8.9	9.2	9.5	9.8	10.2
Otros	2.5	3.5	3.0	3.2	3.3	3.0	2.8	2.5
Ahorro Corriente	-0.3	-0.5	-0.1	0.4	0.6	1.1	1.6	2.1
Ingresos de Capital	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Gastos de Capital	2.2	3.7	4.3	5.1	5.2	5.0	4.6	3.0
Formación de Capital Humano y Físico	2.1	3.0	4.1	4.8	5.0	4.7	4.4	2.8
Programa Básico de Inversiones	2.1	3.0	3.4	3.0	3.2	2.9	2.9	2.6
PRN	0.0	0.0	0.7	1.8	1.8	1.8	1.5	0.2
Otros	0.1	0.7	0.2	0.3	0.2	0.3	0.2	0.2
Superávit/Déficit Global (-)	-2.5	-4.2	-4.4	-4.7	-4.6	-3.9	-3.0	-0.9
Donaciones del Exterior	2.2	1.8	1.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
Financiamiento Interno Neto	-1.0	0.7	1.0	1.4	1.2	0.4	-0.1	-0.6
Financiamiento Externo Neto	1.3	1.7	1.6	1.3	1.5	1.6	1.5	1.2
Brecha Financiera	0.0	0.0	0.7	1.8	1.8	1.8	1.5	0.2
<b>TASA DE INFLACIÓN (% ANUAL)</b>	23.2	12.5	9.0	9.0	8.0	8.0	7.0	7.0
<b>BALANZA DE PAGOS (MILL. DE US\$)</b>								
Balanza Comercial	-682	-818	-879	-950	-1034	-1083	-1141	-1164
Exportaciones FOB	581	588	621	732	831	979	1134	1319
Importaciones CIF	1263	1406	1500	1682	1865	2062	2275	2483
Balanza de Servicios	-23	-21	-5	3	15	51	75	113
Transferencias Netas	568	672	707	650	625	600	600	600
Oficiales	223	179	180	150	150	150	150	150
Privadas	345	493	527	500	475	450	450	450
Cuenta Corriente	-135	-168	-177	-297	-394	-432	-465	-450
Cuenta de Capital	290	183	115	152	207	278	366	403
Oficial	25	38	35	72	127	198	286	323
Privada	265	145	80	80	80	80	80	80
Necesidades Financieras PRN	0	0	121	218	241	203	181	11
Variación del RIN (-) = Aumento	-155	-15	-59	-73	-54	-49	-82	37
Nivel RIN (meses de importación bsni)	3.6	3.3	3.5	3.6	3.6	3.5	3.6	3.1
<b>DEUDA EXTERNA (MILL. DE US\$)</b>								
Saldo Deuda Mediano y Largo Plazo	2030	2068	2105	2207	2401	2658	2987	3319
Saldo Deuda Med.L.P./Exp.B. y S. (%)	224.3	222.4	215.2	195.1	188.6	181.1	177.3	170.1
Servicio Deuda Med.L.P./Exp.B. y S. (%)	27.2	44.0	25.1	23.1	23.3	19.5	18.3	17.2
Intereses Med. L.P./PIB Nom US\$ (%)	2.1	2.0	1.7	1.7	1.7	1.5	1.5	1.6
<b>PARTIDAS INFORMATIVAS</b>								
PIB Nominal (Mill. US\$)	5,402	5,950	6,683	7,393	8,142	9,042	9,949	10,947
PIB Nominal (Mill. Colones)	41,057	47,837	54,596	62,783	71,874	82,281	93,323	105,847

**CUADRO 5**  
**PRINCIPALES INDICADORES MACROECONOMICOS**  
**ESCENARIO DE REFERENCIA: SIN PLAN DE RECONSTRUCCION NACIONAL**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<b>CRECIMIENTO, AHORRO E INVERSIÓN (% DEL PIB)</b>								
PIB real (fase de crecimiento)	3.4	3.5	4.0	4.5	4.5	4.5	4.5	4.5
Inversión Total	11.8	13.7	14.3	14.6	15.1	15.6	16.1	16.4
Privada	9.5	10.9	10.9	11.5	11.8	12.3	12.8	13.4
Pública	2.3	2.8	3.4	3.1	3.3	3.3	3.3	3.0
Financiamiento Total	11.8	13.7	14.3	14.6	15.1	15.6	16.1	16.4
Ahorro Nacional Bruto	5.2	7.9	8.9	8.7	9.2	10.1	11.0	11.8
Privado	5.5	8.4	8.9	8.4	8.8	9.5	9.9	10.5
Público	-0.3	-0.5	-0.0	0.3	0.4	0.6	1.1	1.3
Ahorro Externo	6.6	5.8	5.4	5.9	5.9	5.5	5.1	4.6
<b>SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO (% DEL PIB)</b>								
Ingresos Corrientes	11.1	11.6	11.6	12.3	12.6	12.7	13.1	13.3
Tributarios	8.1	8.5	8.7	9.1	9.6	10.0	10.5	10.8
Superávit Empresas Públicas	0.7	0.7	0.6	1.1	1.0	1.0	0.9	0.9
Otros	2.3	2.4	2.3	2.1	2.0	1.7	1.7	1.6
Gastos Corrientes	11.4	12.2	11.6	12.0	12.2	12.1	12.0	12.0
S&S, B&S	8.9	8.7	8.5	8.7	8.8	8.9	9.1	9.3
Otros	2.5	3.5	3.1	3.3	3.4	3.2	2.9	2.7
Ahorro Corriente	-0.3	-0.5	0.0	0.3	0.4	0.6	1.1	1.3
Ingresos de Capital	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Gastos de Capital	2.2	3.7	3.7	3.4	3.6	3.5	3.5	3.2
Formación de Capital Humano y Físico	2.1	3.0	3.5	3.1	3.3	3.3	3.3	3.0
Programa Básico de Inversiones	2.1	3.0	3.5	3.1	3.3	3.3	3.3	3.0
Otros	0.1	0.7	0.2	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2
Superávit/Déficit Global (-)	-2.5	-4.2	-3.7	-3.1	-3.2	-2.9	-2.4	-1.9
Donaciones del Exterior	2.2	1.8	1.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
Financiamiento Interno Neto	-1.0	0.7	1.0	1.2	1.1	0.3	0.0	-0.7
Financiamiento Externo Neto	1.3	1.7	1.6	1.3	1.6	1.7	1.7	1.4
Brecha Financiera	0.0	0.0	0.0	0.4	1.8	0.8	0.6	1.1
<b>TASA DE INFLACIÓN (% ANUAL)</b>								
Interna (Defactor del PIB)	23.2	12.5	8.0	7.0	7.0	6.0	6.0	5.0
Externa (MUVI)	5.7	2.0	2.8	3.9	3.9	3.8	3.8	3.8
<b>BALANZA DE PAGOS (MILL. DE US\$)</b>								
Balanza Comercial	-682	-818	-879	-915	-943	-962	-996	-1025
Exportaciones FOB	581	588	621	711	812	845	1078	1231
Importaciones CIF	1263	1406	1500	1626	1755	1907	2074	2256
Balanza de Servicios	-23	-21	-5	0	16	60	96	143
Transferencias Netas	568	672	707	650	625	600	600	600
Oficiales	223	179	180	150	150	150	150	150
Privadas	345	493	527	500	475	450	450	450
Cuenta Corriente	-135	-168	-177	-265	-297	-302	-299	-281
Cuenta de Capital	290	183	115	127	182	253	341	378
Oficial	25	38	35	72	127	198	286	323
Privada	265	145	80	55	55	55	55	55
Variación del RIN (-) = Aumento	-155	-15	62	138	115	49	-42	-97
Nivel RIN (meses de importación bsnf)	3.6	3.3	2.7	1.6	0.8	0.5	0.6	1.0
<b>DEUDA EXTERNA (MILL. DE US\$)</b>								
Saldo Deuda Mediano y Largo Plazo	2030	2060	2103	2175	2302	2500	2786	3109
Saldo Deuda Med.L.P./Exp.B. y S. (%)	224.3	222.4	215.0	197.0	184.9	175.3	172.0	167.8
Servicio Deuda Med.L.P./Exp.B. y S. (%)	27.2	44.0	25.1	23.6	23.4	19.2	17.7	16.2
Intereses Med. L.P./PIB Nom US\$ (%)	2.1	2.0	1.7	1.8	1.7	1.5	1.5	1.5
<b>PARTIDAS INFORMATIVAS</b>								
PIB Nominal (Mill. US\$)	5,402	5,950	6,577	7,075	7,610	8,178	8,787	9,354
PIB Nominal (Mill. Colones)	41,057	47,837	54,731	60,080	67,178	74,413	82,427	90,443

confianza propiciada por las perspectivas de paz vendrá a incrementar el flujo de divisas provenientes del exterior, ya sea inversiones extranjeras o capitales privados repatriados.

En cuanto a la deuda externa, todo indica que se incrementará ya que para poder realizar todos los proyectos propuestos es necesario un significativo monto para su financiamiento. Pero si todos los préstamos se invirtieran eficientemente en proyectos que contribuyan al desarrollo se podría tener la capacidad de pago necesaria para mantener el nivel de la deuda en los márgenes aceptables por los estándares internacionales.

A pesar de las consideraciones anteriores podemos asegurar que el Programa Básico de Inversiones en conjunto con el PRN vendrán a incrementar la inversión total pero no al ritmo que se plantea en el estudio, ya que aunque existe una mayor confianza propiciada por las perspectivas de paz, existen otras variables que también condicionan la inversión (tasa de interés, inflación, calidad de la mano de obra, etc.). En cuanto a las finanzas públicas se observa que todas las reformas tributarias tendientes a modernizar y hacer más eficiente la administración no han logrado contribuir en la medida necesaria para proporcionar un ámbito favorable para el desarrollo del PRN. Según proyecciones realizadas por el BCR se considera que el nivel de inflación no va a ser tan bajo como lo indican los datos de MIPLAN. Por otra parte, la vulnerabilidad de nuestra economía con respecto al sector externo nos proporciona un indicador de lo importante que es la estabilidad del mercado internacional para nuestra balanza de pagos y expresa la necesidad de una agresiva política de diversificación de exportaciones. Al mismo tiempo, las donaciones y préstamos del exterior para financiar el PRN dependen mucho de decisiones políticas de los donantes, lo cual condiciona la recuperación económica y social del país al no contar con el financiamiento suficiente para la culminación del plan.

#### **IV. EVALUACION DEL PLAN DE RECONSTRUCCION NACIONAL**

A continuación se presenta la parte analítica del trabajo en la cual se evalúa la relación que existe entre el PRN y el Plan de Desarrollo, se definen los elementos del PRN que están acordes con los planteamientos de la CEPAL y qué perspectivas hay de incorporar estos elementos en los próximos planes de desarrollo, luego se presentan los logros económicos y sociales de la fase I del plan y las opiniones respecto al mismo de distintos agentes que han emitido críticas al respecto.

## **A. INTEGRACION DEL PRN AL PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL 1989-1994**

Lo que se pretende en este apartado es determinar si el PRN es un plan complementario al Plan de Desarrollo, el cual representa al gran modelo económico y social de la nación. Se establecerá el grado de integración que existe entre ambos, es decir si comparten los mismos principios filosóficos o postulados económicos-sociales, pues cada uno de ellos tiene sus propios objetivos, políticas generales y particulares y estrategias. Será importante establecer si se contradicen o no; en qué sentido se afectan y si ambos apuntan en una misma dirección, de tal manera que permita determinar si es factible y además apropiado, ejecutar una serie de proyectos como los contemplados en el PRN y en el modelo actual, o si va a ser necesario reformular alguno de ellos.

*A. 1) Principios filosóficos, postulados económicos y sociales.* En principio, cada uno de los planes tiene una forma diferente de apreciar la realidad pues el contexto en el que se desarrollan también es distinto. El Plan de Desarrollo fue desarrollado únicamente por el gobierno de El Salvador, tiene un respaldo electoral y contiene el conjunto de políticas a aplicar en todo el periodo de vigencia, las cuales ejercen un impacto global en la economía nacional. En cambio el PRN, es un plan de post-guerra que interviene específicamente en los problemas causados por el conflicto y surge de un acuerdo político entre el gobierno y el FMLN.

A continuación analizaremos los principios filosóficos en que se sustenta el Plan de desarrollo de cara a la realidad de nuestro país.<sup>5</sup>

1) El hombre es el fin de toda sociedad: este principio es muy individualista, pues el hombre debe estar al servicio de la sociedad y ésta no debe concebirse como una sumatoria de individuos.

En este sentido el PRN no comparte este principio pues se preocupa por el bienestar de la comunidad orientando los proyectos para el beneficio de toda la población.

2) La libertad es la base del progreso humano. En nuestro modelo actual no se cumple este principio, pues no todos somos libres. Esta libertad se define como ausencia de coacción y no como responsabilidad social. Se dice también que el límite a la libertad de una persona radica en el punto donde comienza la de otra. El problema estriba en qué y cómo se van a determinar estos límites para que no sean desiguales.

---

5. Ver Ibisate, Francisco J., "El programa de ajuste estructural: una herencia difícil".

El PRN trata más bien de crear una responsabilidad comunitaria, una conciencia de solidaridad y colaboración, la sociedad aparece como una interacción de personas y no como una sumatoria de individuos. El PRN es propiamente comunitario y la libertad neoliberal es más individualista y competitiva.

3) La justicia garantiza a cada quien lo que le corresponde.

No tenemos igualdad de condiciones ni oportunidades, por lo tanto la justicia no nos puede garantizar lo que a cada quien le corresponde.

4) La igualdad ante la ley es la garante de la paz social.

El PRN busca favorecer a los más pobres, creando condiciones de igualdad entre todos los miembros de la sociedad, sin discriminaciones ni privilegios. Por lo tanto, busca cumplir con este principio como requisito para lograr la paz.

5) El estado desempeña un papel subsidiario.

Debido a que el PRN no se aplica en una sociedad libre y equitativa. El estado no puede asumir un papel subsidiario, sino que debe garantizar, en el caso de que existan mercados, que funcionen libremente sin abusos ni manipulaciones. De lo contrario el estado debe desempeñar un papel de proveedor.

Por otro lado, el PRN, para realizar la estrategia económica se basó en postulados diferentes a los planteados en el plan de desarrollo. En las zonas objetivo del PRN la pobreza suplanta a la propiedad privada, la competencia empresarial es inexistente por ser inexistentes los servicios y las unidades de producción privadas y públicas; no hay espacio para un mercado donde puedan jugar las fuerzas de la oferta y la demanda; y el estado mas que subsidiario, económicamente estuvo ausente, dejando todo el campo libre a la instalación de la guerra.

#### *A.2) Objetivos, política económicas y social.*

Ambos planes comparten los mismos objetivos generales, pues buscan el desarrollo económico y social, pero cada uno tienen sus propios objetivos específicos, políticas estrategias y principios.

Debido a que el plan de desarrollo fue el primero en ponerse en marcha se le da el derecho de primogenitura, lo que significa que es el PRN el que de alguna manera debe adaptarse a los programas de estabilización y ajuste estructural del plan de desarrollo. Por lo tanto, para que ambos planes logren conjuntamente los objetivos propuestos es necesario un desarrollo integral y armónico de sus partes, es decir que lleven una misma dirección y orientación económica y social, de tal

manera que no profundicen los desequilibrios existentes en nuestra economía.

Aún con las divergencias en sus postulados y principios económicos señalados anteriormente se puede apreciar que comparten en gran medida varios objetivos, lo cual es lógico si tomamos en cuenta que ambos son responsabilidad del Gobierno de El Salvador.

Los dos plantean acelerar el proceso de desarrollo económico y social mediante la creación de las condiciones para alcanzar un crecimiento robusto y sostenido, elevando la calidad y mejorando las condiciones de vida de toda la población, especialmente la que vive en extrema pobreza. La diferencia es que el plan de desarrollo sólo ha acelerado el proceso de crecimiento económico, dejando casi en el olvido el desarrollo social. Esta situación se explica porque uno de sus principios es crecer y luego distribuir, además sostiene que el estado debe desempeñar un papel subsidiario lo cual no le permite incrementar los gastos en las áreas sociales, en razón de mejorar los desequilibrios fiscales.

En ambos planes se habla de una participación democrática y se busca la descentralización del estado, pero es hasta la implementación del PRN que estos objetivos se han puesto en marcha.

Por otra parte, no concuerdan en la orientación de las estrategias de crecimiento. El plan de desarrollo busca este objetivo mediante políticas de crecimiento hacia afuera, corrigiendo los desequilibrios externos; en cambio el PRN procura satisfacer las necesidades internas.

Además, el plan de desarrollo convierte a la capital en el epicentro económico sobre el cual pivotea el crecimiento, por el contrario el PRN busca crear polos de desarrollo en cada uno de los municipios.

A partir de estas observaciones se puede decir que estos planes no se integran ni son complementarios pues el PRN viene a calmar o suplir lo que el gobierno ha olvidado, es decir al hombre. El PRN rescata el desarrollo social actuando sobre las comunidades que fueron abandonadas por el plan de desarrollo (por falta de interés político, la guerra, etc.).

## **B) EL PRN EN EL MARCO TEORICO DE EQUIDAD Y TRANSFORMACION PRODUCTIVA.**

El marco de equidad y transformación productiva se refiere a todo un gran modelo económico, por esta razón es necesario evaluar inicialmente si el plan de desarrollo está acorde con esos lineamientos.

Para la consecución del desarrollo económico y social, el actual plan

de desarrollo se basa en la teoría del rebalse, es decir no pretende alcanzar simultáneamente el crecimiento y la equidad pues considera que no existe incompatibilidad entre estos objetivos, pero si un problema de tiempo, ya que es necesario buscar primeramente un crecimiento sostenido y luego esperar que los frutos de éste beneficien a las grandes mayorías. En este sentido, no comparte los criterios o lineamientos propuestos por la CEPAL. Desde esta perspectiva es necesario reformular el modelo a aplicar en el siguiente período y tratar de adoptar los lineamientos de la CEPAL, como en alguna medida lo está haciendo el PRN.

Para el PRN la consecución del desarrollo económico y social simultáneo es uno de sus principales objetivos (aunque implícito), entendiendo desarrollo como crecimiento económico acompañado de igualdad de oportunidades y condiciones para acceder a una distribución más equitativa del mismo, incluyendo equidad jurídica, política y social.

El fin último del PRN no es sólo aliviar momentáneamente el deterioro de la infraestructura y los niveles de vida de la población sino que pretende mediante una transformación productiva, contribuir a acelerar el proceso de desarrollo. Dicho plan está sentando las bases para un nuevo proceso de desarrollo, en donde toda la población pueda participar y gozar de sus frutos.

A pesar de esto el PRN adolece de una desventaja, en el sentido de que su volumen monetario es reducido dentro del PIB, por lo tanto su impacto no será de grandes dimensiones. Sin embargo, el PRN unido con otros hechos nacionales, puede crear y parecería que está creando una nueva conciencia social para remodelar el plan de desarrollo nacional. Esto se ve reflejado en el hecho de que los planes de gobierno propuestos por los distintos partidos políticos para el próximo período presidencial tienen una preocupación por que se realicen esfuerzos en áreas de educación, salud, protección de la familia y medio ambiente.

**C) LOGROS ECONOMICOS Y SOCIALES.** A continuación se presentan algunos logros que se derivan de las entrevistas realizadas a las personas beneficiarias, otros que percibimos al visitar distintos lugares e instituciones involucradas y los que pueden surgir de los resultados de la fase de contingencia.

- Consideramos que el hecho de haber ejecutado el 49% de lo planeado es un gran logro pues se han enfrentado problemas tanto financieros como los que implicaba la novedad e inexperiencia en la realización de un plan de la naturaleza del PRN.

- Un gran avance en materia de política económica es que en el PRN existe una mayor preocupación por la población que por variables económicas, situándose en las zonas exconflictivas, abandonadas y más pobres para satisfacer sus necesidades sociales.
- Adicionalmente se están satisfaciendo las necesidades que la población considera más urgentes expresadas a través de la participación comunitaria en los Cabildos Abiertos. La Secretaría de Reconstrucción ha actuado en lo que la comunidad solicitó. En este sentido se está dando una descentralización de las acciones del gobierno, pero únicamente en lo relacionado con la presentación, por parte de la misma población, de los problemas y necesidades que los afectan.
- Otro aspecto positivo propiciado por la ejecución del PRN es que ha generado empleo, aunque temporal, en las instituciones públicas y privadas que han sido contratadas para realizar los proyectos, también se ha requerido eventualmente mano de obra de pobladores del lugar donde se realizan estos proyectos, generando oportunidades de mejorar sus ingresos.
- El mismo gobierno ya no concibe a la capital como epicentro del desarrollo, está tratando de formar pequeños polos en las municipalidades a través de la generación de condiciones laborales y básicas favorables que hagan atrayente el área rural y evitar de esta manera la continua migración del campo hacia la ciudad.
- En cuanto a logros eminentemente económicos podemos destacar que el PIB real para 1992 creció según lo previsto (4.65%), siendo el mayor incremento registrado desde 1978. Sin embargo esta recuperación en el crecimiento económico no podemos atribuirlo exclusivamente a la ejecución de la fase de contingencia sólo representó, aproximadamente, 0.4% del PIB. A pesar de esto el BID atribuye la recuperación en la inversión a la implementación de los programas de reconstrucción: "... el término de la guerra que duró 12 años y el comienzo de un importante programa de reparación de los daños causados por el conflicto, denominado Plan de Reconstrucción Nacional, propiciaron un considerable aumento de la inversión ... la inversión bruta real aumentó en El Salvador un 17 por ciento, impulsada por un incremento del 43 por ciento en las inversiones públicas." <sup>6</sup>

---

6. La Prensa Gráfica, 20 octubre 1993.

## **D) APRECIACIONES SOBRE LA EJECUCION DEL PRN.**

El hecho de que el PRN esté hecho entre muchos participantes implica que cada uno lo visualice de forma distinta. Por lo tanto es normal que ante un hecho novedoso donde participan diversas entidades se hagan críticas positivas y negativas respecto a un mismo punto. Esto se puede comprobar en las apreciaciones que aquí se presentan, las cuales se obtuvieron por medio de entrevistas con las personas involucradas o a través de la lectura de documentos en la materia.

A continuación se exponen las apreciaciones del gobierno y del FMLN como principales actores en este plan, luego se presentan las observaciones hechas por CENITEC. Estas se han seleccionado por ser las más relevantes y resumen en general las opiniones del resto de participantes. En nuestra tesis se incluyen además apreciaciones de municipalidades (Quezaltepeque, Guazapa, Berlín, Aguilares, Chalatenango), organismos gubernamentales (Banco de Tierras, Dirección General de Reconstrucción, Secretaría de Reconstrucción Nacional y FIS), organismos no gubernamentales (F-16 y Catholic Relief Service) y otras instituciones (FUSADES y la Oficina General de Contabilidad de los Estados Unidos) que aparecen ampliamente desarrolladas en dicho documento.

### *D.1) Gobierno de El Salvador.*

Según el gobierno los principales logros y problemas del Plan de Reconstrucción se encuentran en el Recuadro 1.

### *D.2) Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional.*

Por su parte el FMLN plantea que el PRN es un "fracaso", señalando las debilidades que aparecen resumidas en el Recuadro 2.

### *D.3) Instituto de investigación: CENITEC.*

Las apreciaciones que CENITEC hace al PRN pueden verse en el Recuadro 3.

## **V) APRECIACIONES Y CONCLUSIONES DEL GRUPO.**

Puede parecer contradictorio hacer referencia a conclusiones sobre un tema inconcluso o en vías de realización como el PRN. Pero no es contradictorio concluir si este plan, al igual que los Acuerdos de Paz, marcan el final de una etapa histórica, la guerra, y pronostican una nueva era de esperanzas, tensiones e interrogantes.

El objetivo de este trabajo era determinar el impacto que podría tener

RECUADRO 1.

ASPECTOS POSITIVOS	ASPECTOS NEGATIVOS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se ha logrado una ampliación de los espacios de participación ciudadana a nivel local y una numerosa identificación de proyectos a través de los cabildos abiertos ampliados.</li> <li>• Han dado una respuesta rápida a las necesidades básicas de la población en la zona PRN.</li> <li>• Atención a excombatientes, familias repatriadas, desplazadas, incluyendo entrega de documentos de identificación.</li> <li>• Se ha rehabilitado infraestructura económica y social.</li> <li>• Más de 8,000 familias beneficiadas con los proyectos de alimentos por trabajo, incluyendo 6,500 desmovilizados del FMLN.</li> <li>• Existe una amplia participación de organismos no gubernamentales y del sector privado a nivel local.</li> <li>• Realización de gran número de proyectos (8,418).</li> <li>• El PRN es una de las llaves principales para la consolidación de la paz y ha servido como instrumento para unir a ambas partes mediante el diálogo.</li> <li>• Es un programa totalmente consistente con el programa económico y social.</li> <li>• Es considerable la contribución para la reconstrucción de instituciones oficiales que están trabajando con recursos propios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe fricción entre algunos gobiernos locales, asociaciones comunitarias y ONG, especialmente donde los alcaldes estaban en el exilio.</li> <li>• La capacidad de ejecución de las instituciones oficiales es limitada.</li> <li>• Algunas ONG tienen capacidad técnica, administrativa y/o financiera limitada.</li> <li>• Falta de precisión en el número de beneficiarios especialmente de personal desmovilizado.</li> <li>• Lentitud en la concretización de ofrecimientos de recursos externos.</li> <li>• Recursos fiscales limitados.</li> <li>• Dificultad en la reasignación de los recursos hacia áreas prioritarias de los Acuerdos de Paz debido a compromisos establecidos en los convenios con los donantes.</li> <li>• Ni el gobierno ni el FMLN tenían experiencia sobre reinserción de excombatientes, implicando solucionar los problemas en la marcha.</li> </ul>

## RECUADRO 2.

- El gobierno ha cerrado el proceso de concertación y evita la participación de las comunidades y organismos populares en la distribución de fondos, favoreciendo a los organismos afines al gobierno.
- El PRN se centra en reconstruir infraestructura en función de desarrollar la economía de mercado.
- El PRN ha sido instrumentalizado con fines partidistas.
- Los proyectos realizados no reflejan las necesidades de las personas pues no se toma en cuenta la experiencia popular ni existe confianza en los cabildos abiertos ampliados.
- No es cierto que se de una amplia participación, pues la magnitud en que cada organismo participa es distinta, relegando la intervención de las ONG afines al FMLN.
- El FIS sólo realiza proyectos de alivio a la pobreza y su prolongación cambia el rumbo de las prioridades del PRN.
- Existen numerosos obstáculos en la escrituración y entrega de tierras.

la ejecución de un plan de reconstrucción nacional sobre la economía nacional, con la limitante de tiempo que nos hace referimos a su impacto en la forma de apreciar la realidad. A continuación presentamos algunas conclusiones respecto al tema:

- Consideramos que el PRN está cumpliendo con los principios propuestos por la CEPAL sobre la consecución simultánea de crecimiento con equidad, mediante una transformación productiva. Es decir, que el PRN experimenta una teoría del rebalse "al revés", enfatizando el desarrollo social como generador de crecimiento económico. En cambio en el plan de desarrollo existe un problema de tiempo, es decir que primero crece la capital y posteriormente se extiende hacia los demás territorios.
- A pesar de que hay numeroso agentes unidos en consenso para llevar adelante el proceso de reconstrucción, el grado de participación no es homogéneo, como lo asegura el FMLN. Pero esto se debe a que no todas las instituciones estan proparadas para trabajar con organismos internacionales que exigen dinamismo y tienen controles financieros y administrativos rigurosos. En el caso de las municipalidades, se enfrentan problemas de incapacidad administrativa y ejecutiva, pues la mayoría de alcaldes tienen un bajo nivel de escolaridad que no permite descentralizar el manejo de fondos mientras no sean fortalecidos. Por otra parte, no se ha avanzado en cuanto a los niveles de participación de las comunidades, sólo se ha dado

RECUADRO 3.

ASPECTOS POSITIVOS	ASPECTOS NEGATIVOS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe concertación entre el gobierno y el FMLN, que se ve reflejada en el equilibrio que presenta el PRN entre reconstrucción de infraestructura (prioridad para el gobierno) y desarrollo productivo (prioridad del FMLN).</li> <li>• EL PRN demuestra la posibilidad de solucionar los conflictos militares a través de la vía política.</li> <li>• Es un elemento clave para satisfacer necesidades inmediatas en las zonas exconflitivas, sobre todo en el corto plazo.</li> </ul> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los alcances del PRN son limitados pues no garantizan una amplia participación de todos los sectores en el proceso de desarrollo económico, ni contiene elementos para la elaboración de una estrategia de desarrollo de largo plazo.</li> <li>• Existe un problema real de participación pues el gobierno es el líder en el diseño, seguimiento, evaluación y administración de todo el plan. No se promueve a nivel real la participación de las fuerzas sociales involucradas.</li> <li>• Alta vulnerabilidad del plan debido a su dependencia de recursos externos.</li> <li>• Baja capacidad de ejecución del gobierno.</li> <li>• No existe vinculación entre PRN y plan de desarrollo. Uno busca implementar un programa de ajuste restrictivo y el otro expandir la demanda.</li> <li>• Carece de una visión integral que logre articular los distintos proyectos dentro de una estrategia global de desarrollo.</li> <li>• Los mecanismos de participación no cuentan con la legitimidad de los habitantes de las zonas exconflitivas, especialmente aquellas con alcaldes en el exilio.</li> </ul>

paso a la presentación de proyectos a través de cabildos abiertos ampliados, pero no a su elección, implementación y evaluación.

- El PRN ha desembolsado cerca del 50% de los fondos asignados para el año 1992, pero se ha centrado en la ejecución de pequeños proyectos de infraestructura asistiendo las necesidades más urgentes de la población. Por lo tanto, cabe esperar que la etapa de mediano plazo sienta bases firmes y logre resultados de mayor alcance en materia de desarrollo económico e integración nacional. Por otra parte, a pesar que el PRN está realizando proyectos aislados, consideramos que en un futuro podrán contribuir a integrar al país a través del surgimiento de pequeños polos económicos fuera de la capital que permitan detener la concentración de población en las ciudades.
- El gran problema de la Secretaría de Reconstrucción es que no tienen mecanismos específicos de selección y focalización de beneficiarios, no cuenta con información completa que permita asignar eficientemente los recursos, ni ha realizado evaluaciones de los resultados obtenidos hasta el momento.
- Es un reto para la nación generar fondos internamente que permitan darle mantenimiento a las obras que está realizando el PRN y a la vez permitan continuar con proyectos de reconstrucción que no tengan el peligro de ser suspendidos temporal o permanentemente, por la falta de recursos externos.
- La ejecución de cada uno de los proyectos tenía un propósito específico, satisfacer las necesidades básicas de la población, es decir, que este plan ha atendido los problemas sociales sin enfatizar solo las variables económicas, expresándose a favor de la simultaneidad de resolver los problemas sociales y económicos, es decir considerando ambas partes de la realidad .

Por esta razón el PRN es un proyecto novedoso que muestra la realidad y las verdaderas necesidades del pueblo salvadoreño. Sin embargo estas afirmaciones no restan méritos a las variables macroeconómicas que son las que determinan el crecimiento económico que es condición necesaria para el desarrollo.

- A pesar que el gobierno de El Salvador considera compatible el Plan de Reconstrucción Nacional y el Plan de Desarrollo Económico y Social 1989-1994. De acuerdo a lo expuesto en este trabajo el PRN es mas bien corrector o suplanta lo que el Plan de Desarrollo no pudo hacer. El actual plan de desarrollo se preocupó más por resolver los desequilibrios de indole económica dejando de lado las parte que correspondía a los problemas sociales, una razón puede ser que

el presupuesto de la nación no es suficiente para atender estas necesidades, recurriendo a donaciones para satisfacer las necesidades básicas sociales.

En nuestra opinión es inhumano tener que satisfacer estas necesidades con financiamiento externo y no tener la capacidad, ya sea administrativa o cultural, de dedicar mayor parte del presupuesto a la parte social.

En conclusión, el PRN pretende corregir o realizar lo que el plan de desarrollo no pudo poner en práctica. En este sentido consideramos que el PRN es un proyecto nacional que ha sentado las bases para que exista una mayor preocupación por elevar el bienestar y calidad de vida de la población en general, especialmente la que vive en situación de pobreza.

Esto se evidencia en las actuales plataformas de desarrollo están considerando el crecimiento con equidad, la solidaridad y el consenso, que no toma en cuenta las actuales políticas de estabilización y ajuste estructural. En este sentido, se plantea un reto para las nuevas políticas económicas y sociales incorporar elementos claves que contienen el PRN: participación concertación y donde el centro de la actividad económica sea el hombre.

- En última instancia la consecución de la paz y la finalización del proceso de reconciliación no se darán sino hasta que todos los acuerdos de paz se cumplan en su totalidad. Por lo tanto, es una limitante para la consecución de la paz el hecho que se esté avanzando en materia social y que, por otra parte, no exista un consenso en cuestiones políticas y económicas, como es el caso del Foro para la Concertación Económica y Social, el cual hasta la fecha no ha mostrado ningún avance debido a la falta de concertación entre el gobierno, la empresa privada y los trabajadores.

En este sentido y a pesar que el PRN está sujeto a tensiones políticas, ha avanzado en sus objetivos y ha logrado desarrollar diversos proyectos. Por lo tanto, por lo novedoso del plan, todo lo que logre realizarse tiene un gran valor, pues lo hace en medio de grandes tensiones y desafíos.

- Para la consecución de los objetivos del PRN es necesario un tiempo prudencial, es decir esto implica todo un proceso lento, donde poco a poco se van eliminando los obstáculos para que al final de éste, se pueda determinar el cumplimiento de sus objetivos.
- Como en cualquier proyecto sociopolítico se tuvo una serie de críti-

cas u opiniones por parte de los distintos sectores del país, propiciadas especialmente por las distintas posiciones ideológicas existentes en el medio. En cierta medida se considera que algunas de estas apreciaciones son exageradas y tratan de desacreditar políticamente a las insituciones involucradas en la implementación del PRN.

#### **BIBLIOGRAFIA**

- Acuerdo de Paz, en ECA, enero-febrero 1992, No. 519-520, pág. 103-151.
- BANCO CENTRAL DE RESERVA DE EL SALVADOR, Revista Trimestral, enero-marzo 1993.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES TECNOLOGICAS Y CIENTIFICAS  
La reconstrucción nacional en el marco de la postguerra, mimeo.
- CENTRO DE INVESTIGACIONES TECNOLOGICAS Y CIENTIFICAS  
Algunas consideraciones en torno al Plan de Reconstrucción Nacional, mimeo.
- CENTRO UNIVERSITARIO DE DOCUMENTACION E INFORMACION, UCA, "Nuevo préstamo para el Plan de Reconstrucción Nacional" en PROCESO, marzo 1993, año 13, No. 557, pág. 9-10.
- COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
Equidad y Transformación Productiva, Un Enfoque Integrado, Chile, CEPAL, 1992.
- FRENTE FARABUNDO MARTI PARA LA LIBERACION NACIONAL  
Propuesta económica del FMLN par el desarrollo y la construcción de la nueva sociedad salvadoreña, FMLN, febrero 1992.
- FRENTE FARABUNDO MARTI PARA LA LIBERACION NACIONAL  
Plan Nacional de Reconstrucción propuesta a la nación FMLN, borrador, enero 1992.
- FRENTE FARABUNDO MARTI PARA LA LIBERACION NACIONAL  
Enfoques principales del PRN del FMLN, FMLN, enero 1992.
- FRENTE FARABUNDO MARTI PARA LA LIBERACION NACIONAL  
Elementos básicos sobre el Plan Nacional de Reconstrucción, FMLN, noviembre 1991.
- FRENTE FARABUNDO MARTI PARA LA LIBERACION NACIONAL  
Balance del PRN elaborado por el FMLN, FMLN, diciembre 1992.
- FRENTE FARABUNDO MARTI PARA LA LIBERACION NACIONAL

- Sobre el monitoreo al PRN, FMLN, marzo 1993.
- FONDO DE INVERSION SOCIAL DE EL SALVADOR  
El Salvador escenario 1992, resultados del FISS, FIS, enero 1993.
  - FUNDACION 16 DE ENERO  
F-16 enero 1992-enero 1993, F-16, 1993.
  - Ibsate, Francisco J.  
El Plan de Reconstrucción Nacional son tres: Cuál es el principal?, mimeo.
  - Ibsate, Francisco J.  
La política de reconstrucción nacional, mimeo.
  - Ibsate, Francisco J.  
"El programa de ajuste estructural: una herencia difícil" en Realidad Económico-Social, mayo-junio 1990, año 3, No. 15.
  - INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS Y SOCIALES UCA  
" Plan de investigación del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales", en Realidad Económico-Social, mayo-junio 1991, año IV, No. 21, pág. 401-431.
  - Jacob, Richard  
" Política social en la economía social de mercado. Qué significa social en el concepto de economía social de mercado? en Contribuciones 3/92.
  - MINISTERIO DE PLANIFICACION Y COORDINACION DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL.  
Plan de Reconstrucción Nacional (PRN), versión preliminar revisada, MIPLAN, noviembre 1991, volumen 1.
  - MINISTERIO DE PLANIFICACION Y COORDINACION DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL.  
Plan de Reconstrucción Nacional (PRN), MIPLAN, marzo 1992, volumen 1.
  - MINISTERIO DE PLANIFICACION Y COORDINACION DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL.  
"Resumen Ejecutivo del Plan de Reconstrucción Nacional de El Salvador", en Evolución Económica, MIPLAN 1992.
  - MINISTERIO DE PLANIFICACION Y COORDINACION DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL.  
"Evaluación del Impacto Macroeconómico del PRN", en Evolución Económica, MIPLAN 1992.
  - MINISTERIO DE PLANIFICACION Y COORDINACION DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL.

- Plan de Desarrollo Económico y Social 1989-1994, MIPLAN 1989.
- **MINISTERIO DE PLANIFICACION Y COORDINACION DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL.**  
 Prioridades de Inversión Pública y Necesidades de Asistencia Técnica. Vol. 1. Texto principal, MIPLAN, abril 1991.
  - **MINISTRY OF PLANNING AND COORDINATION OF ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT.**  
 Democratic Strengthening Program, MIPLAN, March 1992.
  - **MINISTRY OF PLANNING AND COORDINATION OF ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT.**  
 National Reconstruction Plan, Report to the Consultative Group Meeting, Washington, D.C., March 1992.
  - **MINISTRY OF PLANNING AND COORDINATION OF ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT WITH COOPERATION OF THE UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP).**  
 Priority Technical Assistance Requirements for the 1993, Report to the Consultative Group "Consolidating the Peace Through National Reconstruction and Poverty Alliviation", Consultative Group Meeting, París, 1 april 1993.
  - **MINISTRY OF PLANNING AND COORDINATION OF ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT.**  
 Consolidating the Peace Through National Reconstruction and Poverty Alliviation. Report to the Consultative Group Meeting, París, april 1993.
  - **Proclama de la Fuerza Armada de El Salvador, en ECA, oct.-nov. 1979, No. 372/373.**
  - **Ruiz G., Santiago**  
 El Proceso de Reconstrucción en El Salvador, FUNSALPRODESE, discurso, enero 1993.
  - **SECRETARIA DE RECONSTRUCCION NACIONAL.**  
 Plan de Reconstrucción Nacional Informe de Avance a diciembre 1992, SRN, enero 1993.
  - **SECRETARIA DE RECONSTRUCCION NACIONAL.**  
 Plan de Reconstrucción Nacional Informe de Avance a mayo 1993, SRN, junio 1993.
  - **SECRETARIA DE RECONSTRUCCION NACIONAL.**  
 Programa de apoyo a la reinserción de los excombatientes de la Fuerza Armada de El Salvador y del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, SRN, julio 1992.

- UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE, NATIONAL SECURITY AND INTERNATIONAL AFFAIRS DIVISION, GAO/NSIAD.

NGO's in Postwar Reconstruction, november 1992.

- Yariv, Danielle y Curtis, Cynthla

After the war: a preliminary look at the role of U.S. aid in the postwar reconstruction of El Salvador, an investigative report by the foreing aid monitoring project, december 1992.

