

Estado y plan de nación privado

1. “Las sociedades prósperas son las que existen en función del ser humano” (Copenhague, 1995)

Éste era el logotipo de la cumbre mundial sobre el desarrollo social. Normalmente estas cumbres convocan para reflexionar sobre un problema grave: el comercio internacional, el medio ambiente, el crecimiento de la población, los derechos de la mujer... En Copenhague se dijo a los 185 Estados convocados que, al terminar el siglo, se profundizaban tres problemas: se desarrolla la pobreza, el crecimiento con desempleo y la atomización e insolidaridad social. Estábamos terminando el siglo XX con desafíos más graves que los heredados del siglo XIX, lo cual ensombrecía la llegada del nuevo milenio. El reciente foro económico de Davos (Suiza, enero-febrero, 1999) vuelve a confirmar que esta trilogía de problemas está generando una masiva exclusión de gran parte de la humanidad; dijo que la globalización es irresponsable, por cuanto no sabe dar una respuesta a las consecuencias negativas que genera¹. Cinco meses antes se había expresado en forma similar el Dr. James D. Wolfensohn en su discurso al Grupo del Banco Mundial².

Desde distinto horizonte y desde un entramado de ideologías diferentes, tres documentos nacionales estarían de acuerdo en aceptar el lema de Copenhague; sin duda, están de acuerdo en aceptar que nuestra economía dista mucho de girar en torno y en función del ser humano. Lo que puede diferenciar a estos tres documentos es su respectiva inspiración módélica y, en consecuencia, las medidas o políticas económicas que aconsejen a los gobiernos. Los tres documentos o propuestas de acción, citados en orden cronológico de su publicación, son: *Temas claves para un plan de nación: consulta especializada*; *Crecimiento con participación: una estrategia de desarrollo para el siglo XXI*, y *Estado de la nación en desarrollo humano*³. Los tres informes fueron editados en 1999.

Hay cercanas afinidades, así como sensibles diferencias, entre estos tres documentos. *Temas claves para el plan de nación y estado de la nación...* se elaboran a lo largo de 1998 y ambos son obras de especialistas y asesores nacionales: 211

en el primer documento y 32 en el segundo. En el programa de FUSADES abundan los documentos básicos de sus expertos nacionales, pero esta institución creyó oportuno ceder el protagonismo a brillantes asesores extranjeros que, pese a los honorarios devengados, no lograron ganarse el para bien de muchos oyentes y lectores. Nuestros diarios matutinos fueron testigos de múltiples críticas a determinadas recomendaciones (fiscales y otras) por no ser muy realistas, a concretos juicios de valor y, también, a su enfoque de cuño neoliberal. Por añadidura, los asesores externos no se mostraron ni a favor ni en contra, sino todo lo contrario, de la dolarización, un invento con que abrió y cerró su quinquenio el señor Ministro de Hacienda.

Más importantes son las cercanas afinidades de los tres documentos. Si repasamos la bibliografía y las notas al pie de página resalta la preocupación en torno al problema del desarrollo humano (Estado de la nación), o desafío social (Programa-FUSADES), o exclusión social y pobreza (Plan de nación). Preocupación y análisis de las débiles estructuras económicas, de la necesidad de un programa o plan de nación y de una modernización del Estado, así como del sector privado. Listando en triple columna los acápites de las 19 mesas de trabajo de *Temas claves para el plan de nación*, de los 13 estudios técnicos, que sirven de base para el programa de FUSADES, y de los análisis desarrollados en los cinco capítulos sobre el estado de desarrollo humano, encontramos una repetida iteración de nuestras fallas económicas, sociales e institucionales. Llama la atención esta concordancia. Deducimos que merecen mayor atención aquellos temas o acápites que más se resaltan en los tres informes. Este orden daría también un orden a las políticas recomendadas.

Temas claves para el plan de nación y el programa FUSADES combinan sus respectivos análisis con propuestas de políticas, sea en forma de lineamientos de acción en el primer caso, sea en forma más detallada, y por ello más discutible, en el segundo informe. *Estado de la nación en desarrollo humano* se centra en el análisis descriptivo, 1992-1997, de la evolución de los parámetros identificados por Naciones Unidas, como índices del desarrollo humano, sin proponer políticas concretas. Sin embargo, es cercana la afinidad de los parámetros presentados en este informe con los componentes de la matriz de doble entrada que el Dr. James D. Wolfensohn, presidente del Grupo del Banco Mundial, propone para el diálogo y cooperación con los países miembros de esta institución⁴.

A partir de 1998 se puede percibir un cambio de horizonte y de políticas en esta institución mundial, tal como se refleja en los dos discursos mencionados de su presidente y en la matriz que se propone utilizar en las entrevistas con los países miembros. Esta matriz de doble entrada coloca en columna o línea superior catorce requisitos previos para el crecimiento sostenible y la reducción de la pobreza (requisitos institucionales, humanos, físicos y estrategias específicas); en fila se ubican los cuatro grupos de agentes de estas actividades de desarrollo

(gobiernos centrales y locales, organismos multilaterales y bilaterales, sociedad civil y sector privado). Las respectivas casillas se llenarían a partir de las propuestas (y estadísticas) presentadas por los propios gobiernos, con la asesoría —si fuera necesaria— de los delegados del Banco Mundial.

La presente cita tiene varios propósitos. Primero, que hay una correspondencia entre los parámetros y análisis de nuestros tres informes nacionales y los parámetros que desea utilizar el Banco Mundial para el diálogo – asesoría con sus países miembros. En segundo lugar, que no es posible hablar de desarrollo económico a menos que se integre la estabilidad macroeconómica con los parámetros tipificados de desarrollo humano. Tercero, que, en su nueva política, el Banco Mundial quiere propiciar el diálogo y colaboración a partir de las propuestas emanadas de los agentes internos de cada país. En resumen, estos tres documentos sirven tanto para llegar a un acuerdo de plan de nación interno, como para el diálogo con este organismo internacional, que “parece” enrumbar su acción hacia el desarrollo social. ¿Se está dando un viraje al interior de ésta o de estas instituciones internacionales y de los mismos Estados Unidos? ¿Nuestros programas nacionales deberán tener presente este nuevo giro internacional?

El Dr. D.F. Maza Zavala, comentando la degradación social generada por los ajustes macroeconómicos y la globalización, luego de esquematizar los daños mayores de ese recetario, concluye que sí se está dando un cambio de agujas para preservar la estabilidad institucional de los Estados. “Ello se expresa en el aumento del índice de inconformidad social, que incluye un componente de conflictividad. Los signos críticos son bastante conocidos y fácilmente observables en los países que se han sometido o se someten a aquellas directrices: desempleo, ampliación del sector informal, deterioro del salario real, aumento de la pobreza crítica en particular y de la pobreza en general, pérdida de poder de contratación laboral, por lo que el mercado de la fuerza de trabajo se convierte en un mercado de compradores; por supuesto, la distribución del ingreso y del bienestar se hace más inequitativa”.

Este escenario generalizado, que provoca la inconformidad social interna, estaría generando también una inconformidad más internacional. “El peligro que esos hechos representan para las políticas de ajuste y estabilización —en la perspectiva de la globalización— ha obligado a los organismos internacionales mentores, guardianes y avalistas, a reconsiderar parcialmente sus exigencias y recomendaciones, introduciendo una cierta gradualidad, y prestando atención cada vez mayor a los programas sociales y a las políticas de compensación en beneficio de los grupos socioeconómicamente débiles de la población, lo que ha dado lugar a la creación de las redes de protección social. Esos programas de simple ayuda a los pobres no cumplen el objetivo esencial, que es el rescate de esos grupos de su situación de degradación social, de exclusión de la sociedad en lo económico, en lo cultural, en lo institucional. Lo indicado al respecto es la incorporación

efectiva de la política social en la estrategia global de desarrollo, no como una pieza suelta, ajena, sino como un elemento integrante de la acción transformadora...”⁵.

De acuerdo con retazos sueltos de nuestros diarios matutinos, la Secretaria de Estado, Madeleine Albright, estaría deseando que la “globalización debe tener rostro humano”, expresión que recuerda el foro de Davos. Se debe crear una democracia real (no hueca), donde la prosperidad llegue a toda la población. Si no se instaura la prosperidad para los muchos que trabajan con empeño y no sólo para unos pocos privilegiados, se podría retornar al gobierno de líderes autoritarios. “La democracia y la prosperidad no pueden perdurar a menos que tengan bases amplias. Las políticas de mercados abiertos y la inversión, si bien son la clave del crecimiento sostenido, son vulnerables al desafío si demasiadas personas creen que se les han cerrado las puertas o se les ha dejado atrás”.

Estos retazos sueltos, que recomiendan el énfasis en la lucha contra la pobreza y en la necesidad de la educación, no dejan muy claro cuál es la motivación final: parecería que el determinante último es que la inestabilidad y el caos pueden conducir al retorno de líderes autoritarios, “cosa que no debe suceder”. Si tal es el motivo, estaríamos hablando de simple “dolor de atracción”, es decir que no surjan gobiernos molestos para los Estados Unidos. Pero faltaría una verdadera “contricción”, un reconocer que la propia globalización no tiene rostro humano y que ella realmente es un “líder autoritario”. De todas formas, por atracción política o por contricción de corazón, las reformas sociales pasan a ser parte integrante del mismo crecimiento económico.

2. La verdad brota desde abajo

Estos documentos, y la amplia bibliografía en que se fundamentan, muestran una inconformidad ciudadana y académica frente a la publicidad parcializada del gobierno y a la carencia de aportes realistas de parte de los partidos políticos. Un serio error del presente gobierno ha sido parcializar e intentar transfigurar la realidad nacional, restringiéndola a la estabilidad ficticia de cuatro agregados macroeconómicos (sostenidos sobre flotadores externos) deduciendo, en consecuencia, que nuestra economía es sana, equilibrada, sustentable y meritoria de la dolarización. Este género de publicidad sesgada puede generar dos malos efectos: el engaño y el autoengaño. Esta multiplicidad de documentos y su amplia bibliografía demuestra que no se ha logrado el engaño social; sería muy triste que el único mal efecto haya sido el autoengaño. Esto mismo ha sucedido en otros regímenes políticos y les fue muy mal.

Hay que tener presente otras posibles tentaciones. Es tan voluminosa la secuencia de documentos, informes y publicaciones que emanan de institutos de investigación, organismos no gubernamentales, universidades..., que el tiempo resulta un bien escaso para prestar atención a tanta lectura. Como estos documen-

tos vienen inspirados por distintas ideologías, podemos caer en el gustillo de leernos sólo a nosotros mismos. El buen método científico requiere conocer otras visiones de la misma realidad, y siempre algo se aprende. Otra mala tentación sería transferir la lectura de todos estos documentos al nuevo gobierno bajo el pretexto de que ha sido elegido para dar respuesta a todos estos problemas. No es ese el origen ni el fin de todos estos documentos.

Toda esta multiforme y continuada investigación se ha ido realizando a lo largo del pasado quinquenio, demostrando la necesidad y la capacidad ciudadana para participar en el rumbo y dirección a imprimir a la política económica. Es una de las caras o virtualidades de la auténtica democracia, que va más allá de los procesos electorales. Una demostración fue la respuesta ciudadana al primer documento *Bases para el plan de nación*. Entre otras muchas citas, tiene una relevancia mayor la recomendación de la Mesa Multidisciplinar de Washington, al introducir el tema de Plan de nación y participación ciudadana: "Es por lo anterior que, en la etapa en que se encuentra la democracia salvadoreña, se requieren mecanismos que incluyan en la reflexión sobre el país a sectores amplios, especialmente los que no tienen filiación política. Son también necesarios esquemas firmes que garanticen al ciudadano el ejercicio de pedirle cuentas a sus gobernantes y no solamente de elegirlos. Y finalmente, se precisa un consenso básico y amplio sobre el destino del país, sancionado por el conjunto de la ciudadanía, que sirva de marco al juego de las fuerzas políticas y sociales" (p. 358).

Desde un enfoque neoliberal, el mejor gobierno es el que menos gobierna; pero desde un enfoque pos-neoliberal, el mejor gobierno es el que se deja aconsejar mejor. Desde la altura de Washington ven razones concretas para esta neoteoría: "La impunidad, la corrupción, los enfrentamientos irresolubles, las negociaciones cupulares cerradas y otros vicios de la política van generando el distanciamiento de grandes sectores poblacionales del quehacer político, aún en democracias relativamente jóvenes. Este fenómeno, a veces más lentamente y otras con mayor celeridad, se termina traduciendo en el estrechamiento cada vez mayor del círculo que realmente ejerce el poder político. De ahí a una dictadura de corte oligárquico y autoritario no hay más que un paso, que se suele dar aprovechando alguna coyuntura crítica" (pp. 357-358).

3. El desarrollo tiene un orden

He titulado este comentario "Estado y plan de la nación" para indicar que debemos partir del Estado o situación real de la nación antes de trazar un plan de acción con determinadas medidas económicas e institucionales. En buena teoría no habría que marcar esta secuencia porque un plan de nación debe arrancar de un detallado análisis del estado global y sectorial de la nación, como lo hicieron aquellos planes quinquenales de 1968-1972, 1973-1977. Sin embargo, pasados veinte años, el presente título tiene una razón de ser: el documento *Estado de la*

nación lo hace desde una determinada perspectiva: “en desarrollo humano”, de acuerdo con los parámetros actualizados de Naciones Unidas.

Como indica Bruno Moro, representante del programa del PNUD, el desarrollo humano trasciende los simples equilibrios macro-económicos: “Nuevas brisas sobre el desarrollo comienzan a percibirse en el ambiente. Van en aumento voces que nos recuerdan que éste es más que sola estabilidad macroeconómica, más que el sólo crecimiento de la producción, más que sólo el aumento del ingreso per cápita. En esta ocasión, las voces provienen de los mismos organismos internacionales, como el Banco Mundial, cuyos planteamientos están poniendo sobre el tapete, cada vez con más intensidad, la discusión de cuál debe ser la estrategia que deben llevar adelante los países para alcanzar el progreso de la gente”.

Luego de citar al Banco Mundial, Bruno Moro transcribe en este prólogo uno de los párrafos de James D. Wolfensohn a la Junta de Gobernadores de esta institución, argumentando que el desarrollo es más que ajuste: “Observamos que en la economía globalizada de nuestros días los países pueden avanzar hacia la economía de mercado, pueden privatizar, pueden acabar con los monopolios..., pueden atraer capitales privados... y pueden reducir las subvenciones estatales; pero si no combaten la corrupción y adoptan prácticas razonables de gobierno, si no introducen sistemas de protección social, si no logran el consenso social y político en torno a la reforma, si no consiguen el apoyo de la población..., si marginan a los pobres, si marginan a las mujeres y a las minorías indígenas, si no adoptan una política de inclusión, su desarrollo corre peligro y no durará... Debemos recordar en todo momento que son los países y su gente quienes tienen que decidir cuáles son sus prioridades”⁶.

La brevedad de un prólogo no le deja espacio a Bruno Moro para integrar otros párrafos del presidente del Grupo del Banco Mundial, donde se percibe un cierto arrepentimiento y propósito de enmienda: “Hemos comprobado que cuando pedimos a los gobiernos que adopten medidas rigurosas para organizar sus economías, podemos generar enormes tensiones. Quien sufre es la gente, no los gobiernos... Debemos tener en cuenta los aspectos financieros, institucionales y sociales. Debemos aprender a entablar un debate en que las matemáticas no valgan más que las razones humanitarias, en que la necesidad de cambios, con frecuencia drásticos, sea compatible con la protección de los intereses de los pobres. Sólo entonces llegaremos a soluciones sostenibles. Sólo entonces podemos conseguir el apoyo de la comunidad financiera internacional y de los ciudadanos” (ECA, 1998, pp. 1004-1005).

El Dr. Enrique Borgo Bustamente, ex vicepresidente de la República y presidente del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible, al prologar este informe nos dice: “A pesar de múltiples esfuerzos de la sociedad civil y de los gobiernos, las carencias y los contrastes del desarrollo humano sostenible en El Salvador aún son abundantes y persistentes, tales son la magnitud del subempleo,

las deficiencias en las condiciones de salud, el deterioro ambiental y las brechas rural-urbana. El resultado del esfuerzo es un Informe con un diagnóstico detallado y técnico del estado de la nación en desarrollo humano, que estamos seguros que con el correr del tiempo se convertirá en insumo indispensable para comprender mejor la realidad del desarrollo que tenemos y de los caminos en los cuales nos estamos moviendo, así como en una referencia indispensable para investigadores e instituciones que se enfrentan con la tarea de formular propuestas de solución a los problemas del país”.

Los enfoques emanados de ambos prólogos son orientadores para quienes laboramos en el mundo universitario de la docencia basada en la investigación y nos movemos en las órbitas oscilantes del crecimiento y del desarrollo. Lo son también para todos los ministerios e instituciones públicas, miembros del comité nacional del desarrollo sostenible, porque en los dos últimos quinquenios su énfasis se ha concentrado en el crecimiento material y no tanto en el desarrollo humano. Por ello se ha generado la presente reacción.

Desde esta perspectiva sería permitido hacer una sugerencia al programa FUSADES. En 1989, esta institución redactó un documento que serviría de hilo conductor al gobierno entrante: “Hacia una economía de mercado en El Salvador: bases para una estrategia de desarrollo económico y social” (mayo de 1989). Sus cinco principios filosóficos y sus cuatro parámetros económicos figuraban, al pie de la letra, en la introducción del plan 1989-1994. Dicho plan de nación se “dividió” en dos partes: la primera se centraba en las políticas del crecimiento económico y la segunda parte se dedicaba al desarrollo social. De hecho, el énfasis gubernamental se centró en las tasas de crecimiento económico y en la estabilidad macroeconómica. Diez años más tarde podemos constatar que tampoco en la presente década jugó la profecía del “rebalse”, creciendo la desigualdad en mayor proporción que la reducción de la pobreza.

El programa FUSADES 1999 mantiene similar distribución: la primera parte se dedica al “Crecimiento con participación”, relegando a la segunda parte el “Desafío social”. En esta parte se integran muchos de los valiosos estudios que ya venía realizando FUSADES en los últimos años. No sólo se trata de la recopilación de estadísticas recientes, sino también de las características y causales de la pobreza, sobre todo rural, empleo, educación, salud y medio ambiente, tema bien tratado en *El Libro Verde* de 1997. Sin duda, algunas de las recomendaciones serán discutibles; pero toda esta parte es plenamente comprensible para la gran población, porque se analizan sus problemas. Además, esta segunda parte guarda una cercana aproximación con los análisis presentados en *Temas para el plan de nación y Estado de la nación en desarrollo humano*.

Por ello es permisible una sugerencia: la segunda parte (el desafío social) debía haber sido la primera parte, relegando a la segunda parte las propuestas de medidas económicas (monetarias, fiscales, comerciales...) que son un medio para

el fin principal. La presentación adoptada por la dirección de FUSADES, la resonancia concedida a asesores extranjeros, que elucubraron propuestas no todas muy realistas, hizo que oyentes y lectores centraran su atención (de aceptación o de rechazo) sobre la primera parte del programa. Una vez más y de acuerdo con las vivencias del quinquenio, el debate jira sobre el crecimiento material y monetario más que en su incidencia sobre el desarrollo humano. Esto daría a pensar que se mantiene la misma lógica de 1989 y la misma esperanza del juego espontáneo del "rebalse". Tal vez esto ha restado impacto a unos buenos análisis sobre la realidad nacional.

No está de más abrir por un momento la ventana que mira hacia el orden y el mundo internacional, donde se debaten similares temas y problemas. No significa esto que no la tengamos abierta y muchas de las mesas de trabajo muestran esta apertura. Sin embargo, al centrarse más sobre problemas residentes dentro de nuestras fronteras, podemos encontrar hilos conductores de reflexión y solución en estos debates internacionales.

4. Somos parte de un mundo desigual

El valor de estos documentos nacionales es que nos introducen en el océano de los problemas mundiales. Con frecuencia, en estos documentos aparece una referencia a la globalización, algo real y envolvente, pero sin especificar mucho sus bondades y sobre todo sus daños económicos y morales. Superabunda la literatura sobre la actual globalización y baste con hacer referencia a dos hechos o informes más recientes, en cuanto reflejan un nuevo horizonte para el nuevo milenio.

4.1. El foro económico de Davos, 1999

El primer hecho o documento serían algunos relatos disponibles del foro económico de Davos (Suiza, enero-febrero, 1999). El gran número de participantes, líderes de empresas, jefes de gobierno y expertos economistas, era un signo de las expectativas sobre posibles reestructuraciones económicas y financieras. Como ha sucedido en las cumbres mundiales sobre el medio ambiente, la población, el desarrollo social o los derechos de la mujer, no se percibe efecto alguno inmediato; aparentemente son un fracaso, en tiempo y dinero perdido. Sin embargo, hay dos efectos positivos: salen a la luz las tensiones, las mutuas acusaciones y las resistencias al cambio. Pero también aparece, junto con las reflexiones críticas, la utopía, lo que no existe pero que es la norma de lo que debe existir. En el mediano-largo plazo, las nuevas ideas son las creadoras de nuevas praxis. El foro de Davos pudiera dar cuerpo a la utopía de un mundo más humano y más solidario. De acuerdo con los informes disponibles podemos distinguir tres caras o tres momentos en este foro económico⁷.

Un primer momento queda reflejado en los documentos de antecedentes. La agenda del foro era: "La globalidad responsable: la gestión del impacto de la globalización". Los primeros comentarios presagiaban un tenso debate. La globalización debe adquirir un compromiso social, que no tenga como contrapartida la miseria y la exclusión de millones de seres humanos. Los organizadores del evento lo introducen con tonos críticos: "Esta crisis es el resultado de una globalización que ha sido conducida de manera irresponsable. Los problemas creados por la mundialización han desembocado en una crisis sistémica. O se desarrollan nuevas medidas para hacer frente a la crisis o estamos condenados a entrar en un período de caos endémico y sistemático".

Se adicionaban críticas al modelo neoliberal. "Miseria y desempleo, destrucción masiva de la riqueza financiera y material. Estados sometidos a la especulación, un capitalismo salvaje que erosiona las normas más elementales de la convivencia, son algunos de los rasgos que advertirían una globalización irresponsable". Las críticas suben hasta el estrado del G-7: "La gestión de los desafíos económicos internacionales no pueden seguir siendo monopolio exclusivo de las grandes potencias, a cuyas reuniones asisten los representantes y líderes políticos de las naciones emergentes como *invitados de piedra. Otras críticas teledirigidas impactaban al propio FMI. George Soros había dicho: "El FMI no es parte de la solución; es parte del problema". Y el gran economista Jeffrey Sachs afirmaba que el FMI "es una institución frustrante, pues nunca admite cuando ha cometido un error. No importando lo que pase, ellos supuestamente están en lo correcto y todos los demás son los que se equivocan. Este tipo de arrogancia no es permisible para una institución internacional". Parecería que el FMI iría a sentarse en el banquillo de los acusados, pero aquí también se comportó como el FMI descrito por Sachs.

El segundo momento del foro de Davos es la autodefensa del modelo. Se admiten sus consecuencias sociales, pero es difícil cambiar o corregir el modelo. Las resistencias al cambio son tan poderosas como poderosos son los gestores del modelo; incluso sería posible dar respuesta a los desafíos sociales sin forzar el modelo. El punto de partida es que "el proceso de globalización se está desarrollando de forma irresponsable, en el sentido literal de la palabra. O sea que nadie tenga control o responsabilidad sobre el mismo".

El consenso avanza dos pasos, se detiene y luego se divide y se enfrenta. "Se considera asimismo que sus efectos son cada vez más perturbadores en casi todo el mundo... Se constata que la globalización es imparable. Es un proceso objetivo, y fuera de ese proceso sólo hay marginación económica, al menos en el marco de la economía de mercado, que al final se ha impuesto como forma universal. Pero el consenso se detiene ahí. En cuanto se trata de encontrar fórmulas para hacer frente a los problemas suscitados por la globalización, los intereses se dividen, las situaciones propias sesgan la receta, las ideologías chocan y la in-

tensidad de la aplicación en la búsqueda de nuevas políticas depende de la intensidad con que se viven los problemas”.

De acuerdo con las notas y reflexiones de estos participantes en el foro económico, las resistencias cuentan con poderosos nombres y apellidos. “La opinión dominante es que, en lo esencial, aunque sería deseable controlar la globalización, no se puede hacer sin quebrar el mercado, sin resucitar la excesiva intervención gubernamental y sin espantar a los innovadores que crean tecnología y a los inversores que ponen el dinero. La idea, en principio mayoritaria, de avanzar hacia una nueva arquitectura de regulación internacional choca, cuando se intenta concretar, con la oposición de los Estados Unidos y el Fondo Monetario Internacional, el rechazo de las grandes empresas financieras y de los mercados bursátiles, y el desacuerdo profundo entre gobiernos y entre técnicos sobre en qué podría consistir esa regulación”.

Sin retorcer el modelo hay dos caminos para obviar sus consecuencias. El primero será el rebalse de la misma tecnología: “Por otro lado se espera que la promesa tecnológica, con tecnologías cada vez más potentes y más baratas, que se difundirán sobre toda la población, contribuya decisivamente a resolver los problemas. De modo que, aunque aceptando que estamos en una tormenta de transición a un nuevo orden económico internacional, caracterizado por el desorden como forma de vida, se confía en que el dinamismo del sistema tecno-económico que hemos creado, supere por sí mismo las actuales contradicciones”.

En caso necesario, la solución tecnológica encontrará un apoyo complementario en la filantropía: “De modo que el lado oscuro de la globalización se sitúa, sobre todo, en el drama humano que para cientos de millones de seres humanos representa —y esa responsabilidad se transfiere a las instituciones internacionales humanitarias, a las religiones y a la filantropía— un tema recurrente entre algunas de las más destacadas figuras empresariales”. Además, quienes se asientan en las cúpulas del modelo ven el cielo azul por encima de la tormenta: “Así, en último término, parece que hay que instalarse en la volatilidad financiera y en la inestabilidad económica y aprender a vivir en un mundo incierto, pero creativo y con un gran potencial de ganancia”. Con estos argumentos el modelo se reconfirma, se justifica y hasta ofrece soluciones esperanzadoras.

Los poderosos gestores del modelo pueden, de momento, vencer, pero no logran convencer a la humanidad dolorida. Surge así una tercera cara o momento del foro de Davos. Los comentaristas señalan que en este foro económico no se entonó un panegírico del modelo puro e imprescindible del mercado. Al contrario, se escuchan otras voces disidentes: “Nos hallamos de nuevo en el posneoliberalismo, transición que se detecta en tres tendencias; una de ellas clara y contundente, y dos sujetas a mayores reservas y matices”. La tendencia más clara es el consenso por controlar los flujos mundiales de corto plazo, que destruyen economías a diestro y siniestro. Las otras dos tendencias afloran a niveles nacio-

nales y buscan conciliar, respectivamente, el juego del modelo con el juego de la democracia y la gobernabilidad con la desigualdad. Como lo anunciaba hace tres años Alain Tourraine: “El largo silencio de la época neo-liberal debe terminar, y el debate público sobre los fines y los medios de la economía debe revivir. No perdamos más tiempo”.

Es algo obvio que en El Salvador se respiran estas tensiones de Davos, en cuanto tensiones ideológicas, aunque no somos líderes en tecnología de punta, ni exportamos productos sofisticados, ni nuestra bolsa de valores figura en las pantallas de la televisión. De todas formas nos aferramos a credos diferentes y a distintas religiones económicas. Unos votan por el crecimiento, otros exigen desarrollo. Unos se glorían de las felicitaciones del FMI y de las exitosas calificaciones de instituciones evaluadoras extranjeras, mientras que otros dan mayor féalismo a las investigaciones de la realidad nacional. Unos creen que el mercado es la solución final; otros creen que ya hemos entrado en la fase pos-neoliberal y en el final de sólo el mercado. Unos piensa que para modernizar al Estado hay que reducir sus funciones; otros creen que para modernizarlo hay que lograr que sea un creador de valores humanos.

Quizás lo más triste es el número creciente de quienes han dejado de creer y de esperar porque nunca les llega el turno de participar. Esto es parte del enmarañado escenario en que tenemos que buscar un cierto consenso para hacer del crecimiento un peldaño que nos lleve hacia un desarrollo compartido o “con participación”. A tal fin, un segundo hilo conductor puede ser el reciente discurso o propuesta del Banco Mundial para caminar hacia una economía más humanista.

4.2. El Banco Mundial: ¿hacia una economía humanista?

Parecería que se está dando una metamorfosis en el horizonte y en las recomendaciones del Banco Mundial. Esta institución nace luego de la segunda guerra como Banco Mundial de Reconstrucción y Desarrollo. Se trata de la reconstrucción y del desarrollo físico de las naciones. Sesenta años más tarde, al despedir al siglo más cruel por sus armas mortíferas y hechos de guerra y que, al mismo tiempo, patentó la alquimia de combinar alta tecnología con subdesarrollo humano, esta institución da signos de recuperar su primer nombre, pero con una connotación: Banco Mundial de Reconstrucción y Desarrollo del Hombre. Tal es la impresión que nos dan recientes discursos de su presidente, James D. Wolfensohn, a su Junta de Gobernadores. No significa esto que cambie, del día para la noche, toda la institución y todos y cada uno de sus miembros. Pero estos discursos emiten un eco autorizado.

En la primera semana de octubre 1998 tuvo lugar, en Washington, la cumbre de los “grandes”: FMI, Banco Mundial, Ministros de Finanzas del Grupo de los 7 y delegados de algunos países emergentes. El tema de la agenda era la crisis financiera internacional, que desde julio 1997 y desde el sudeste asiático, hacía

tambalean las monedas y las economías de varios países emergentes, creando pánico en las principales bolsas de valores. La preocupación de los convocados era la suerte del capital financiero que, a modo de veleta, giraba de unos a otros países, movido por el viento de la especulación. Se hablaba de economía de casino, del porqué del mentiroso, de una especulación incontrolable. Este fantasma de la ópera era el “capital financiero”, comentado por R. Hilferding en 1910.

En esta conferencia de los “grandes”, James D. Wolfensohn saca por debajo del tapete su discurso, antes citado, “La otra crisis”. La otra crisis más honda y más universal era el drama humano de la pobreza, el desempleo y la exclusión, que reducían los índices del desarrollo humano a límites intolerables. El mundo daba vueltas hacia atrás porque eran dos crisis que giraban sobre la misma órbita y las dos arrastradas desde el epicentro de la especulación. Con el caos de las monedas y de las economías crecía el número de los marginados y de los excluidos. Dentro de la evolución humana se había generado una nueva etnia, los excluidos, los que estaban de sobra. La letra y contenido del discurso se emparentaba con los informes anuales de Naciones Unidas sobre el desarrollo humano. Con toda razón, Bruno Moro se refiere a este discurso en el prólogo y presentación del documento nacional.

Este discurso anunciaba un nuevo estilo de diálogo y cooperación con los países miembros del Banco Mundial. Este nuevo estilo de colaboración se detalla en el ya citado discurso del 21 de enero de 1999: “Propuesta de un marco integral de desarrollo”. La propuesta parte de un balance con dos columnas. La columna de la izquierda resume la situación macroeconómica; la columna de la derecha describe los aspectos institucionales, sociales y humanos. A partir de la experiencia y el contacto con tantos países se van concretando los componentes de ambas columnas, formando una matriz de doble entrada, que integra 14 requisitos previos para el crecimiento sostenible y la reducción de la pobreza; al mismo tiempo se asignan las funciones respectivas de los cuatro grupos de agentes nacionales e internacionales.

Como indicamos anteriormente, hay una gran cercanía entre estos 14 requisitos y los acápites analizados en el informe *Estado de la nación en desarrollo humano*: los parámetros y las políticas sociales son parte integrante del programa económico. Se espera que sean las naciones miembros quienes presenten su programa de nación. Sumando las reflexiones del foro económico de Davos a los discursos del James D. Wolfensohn tenemos una ventana abierta que da luz y aire a nuestras decisiones nacionales. Somos parte de un mundo desigual, con un primer mundo dentro del tercer mundo (Hinkelammert).

5. Del Estado al plan de nación

Por supuesto que no se trata de agregar otro plan de nación a todos los ya presentados, sino sencillamente de ensamblar algunas familias de problemas que

aparecen, en forma más repetida, en los documentos citados. Tampoco es fácil señalar prioridades porque la mayoría de desafíos o problemas están interrelacionados y son interdependientes. El gran arte (destreza) político sería buscar siempre el mayor bien común, lo cual requiere de la ciudadanía un gran espíritu de solidaridad, si queremos que rebalse el bienestar. Desde esta perspectiva y sin señalar prioridades es posible exponer algunas piezas del mosaico nacional.

5.1. Un gobierno honesto

En todos los documentos, aquí citados, aparece el tema de la “Modernización del Estado”, tema específico de la mesa de trabajo-5 en *Temas claves para el plan de nación*. Como indica su redactor: “En las sesiones de trabajo de nuestra Mesa no fue posible alcanzar un acuerdo en lo que deberían ser a un nivel más específico los roles del Estado moderno”. La razón se explicita en párrafo anterior: “En la definición de los fines del Estado está planteada una discusión de carácter ideológico o doctrinario, cuyo fondo debe hacerse explícito y abordarse con claridad para posibilitar un acuerdo nacional y unos compromisos políticos concretos para su implementación” (p. 83).

Parece que no es éste el momento oportuno para echar más leña al fuego, recordando simplemente que la globalización envolvente tiende a abatir las fronteras nacionales, las funciones del Estado y la misma identidad cultural. Parece que algo hay que hacer para salvar la nación y para rescatar al Estado menguante y la cultura nacional. Sin duda, estaremos todos de acuerdo en que un primer componente del Estado es un “gobierno honesto”. En la matriz del Banco Mundial las dos primeras columnas o requisitos son un gobierno honesto y un sistema legal y jurídico eficaz. En ese programa, el gobierno honesto se entiende como idóneo y bien organizado: “Para eso hace falta el fortalecimiento de la capacidad, un sistema legislativo abierto y un sistema reglamentario transparente; funcionarios debidamente capacitados y remunerados y una consagración absoluta a la honestidad”.

Una prueba fehaciente de un gobierno honesto es que se persiga la deshonestidad: “Si establecer un marco efectivo de gobierno es difícil, será imposible si hay corrupción, el factor más corrosivo para el desarrollo, contra el que debe lucharse sistemáticamente a todo nivel. En particular, debe empezarse por un compromiso enérgico de las autoridades de luchar contra la corrupción a todos los niveles, tanto con un plan para evitar que ocurra, como con un sistema para hallar y castigar a los culpables de los actos de corrupción que se comentan. Los niveles más altos deben ponerse a la cabeza de los esfuerzos que deben ser constantes y firmes”.

Aunque no haya una mesa de trabajo explícitamente dedicada al término “corrupción”, la preocupación se deja sentir en muchos de sus acápites. Baste

citar la Mesa-9, “Profundización de la reforma del sistema judicial”, y la Mesa-10, “Ética en El Salvador”: crisis de los valores y creencias. Sin mencionar el término corrupción, el informe sobre el *Estado de la nación en desarrollo humano*, lo señala como un factor presente en el capítulo 5: “La democracia en transición”. Más concretamente en los acápites de la seguridad pública, el sistema nacional de justicia, los derechos humanos y el sistema de partidos políticos: desconfianza de la población en el sistema de partidos políticos.

Es lógico que en los debates electorales los candidatos a la banda presidencial prometan, junto con la reducción de la pobreza y el desempleo, una lucha sin tregua contra la corrupción. La corrupción tiende a propagarse en progresión geométrica, porque para que haya corrupción hacen falta dos: el que propone y el que acepta, el que paga y el que recibe, el que enseña y el que aprende, el que se va y el que se queda. Lo malo de la corrupción es que tiende a hacerse un hábito, una norma de conducta, un compadrazgo. Este contagio de la corrupción sugiere una pregunta: si se admite que hay bastante corrupción en las administraciones públicas, los residentes del sector privado, ¿somos sólo víctimas o somos también compadres de esa corrupción? ¿Sólo las autoridades públicas tienen el deber de erradicarla? Y, ¿no pecamos frecuentemente de apatía y de indulgencia? Por supuesto que el mayor grado de corrupción estructural existe cuando el delator de la corrupción es sentado en el banquillo de los acusados, como le sucedió al informe de la Comisión de la Verdad y a tantas personas que quisieron ser la voz de los sin voz.

La Mesa multidisciplinaria de Washington recomienda una función más activa: “Es por lo anterior que en la etapa en que se encuentra la democracia salvadoreña, se requieren mecanismos que incluyan en la reflexión sobre el país a sectores amplios, especialmente los que no tienen una filiación política. Son también necesarios esquemas firmes que garanticen al ciudadano el ejercicio de pedirle cuentas a sus gobernantes y no solamente de elegirlos” (p. 358). Desde esta perspectiva, los medios de comunicación social están reclamando que se les libere del candado de la censura, siempre que ellos no apliquen otro telón de censuras en sus publicaciones.

Cuando hablamos de corrupción normalmente nos referimos al tráfico de influencias y a las concesiones ilícitas “por unos dólares más”. Pero, con o sin intermediación dineraria, también es muy dañina la corrupción u ocultamiento de la verdad. Esto que es claro y abierto pecado en los procesos judiciales, no aparece tan claro y tan deshonesto cuando se trata de la transfiguración de la realidad económica y social. Éste es un error en que, consciente o inconscientemente, suelen recaer los gobiernos de turno. Además de pecado, éste es un grave error, porque la ciudadanía puede ser buena, pero no es tonta. También es un error político, porque cuando los gobiernos transfiguran la realidad en un espejismo obligan a los institutos de investigación y a grupos calificados a refutarle

con la verdad. Si los gobiernos dicen la verdad y aceptan la verdad, entonces la ciudadanía popular y académica se presta a colaborar para cambiar esa realidad. Los documentos, aquí citados, son un ejemplo del deseo de participar.

5.2. El carrefour de la pobreza

Todos los documentos hasta ahora citados confluyen en el análisis de la pobreza como el “agujero negro” de la economía nacional (y mundial). Se puede decir que hay una preocupación académica por describir, clarificar y hasta graficar la pobreza. Sobre todo, hay una novedad: la pobreza se describe como un proceso permanente de marginación y exclusión humana. Unas veces se describe esa pobreza como efecto de un crecimiento con desempleo, en razón de los paros tecnológicos, coyunturales (recesión económica) o del paro estructural. La pobreza, vista desde el ámbito personal, se describe como la privación de los derechos fundamentales a una educación básica y profesional, a la higiene y salubridad familiar, a la mínima seguridad social, incluida también la ausencia de una infraestructura vial que mantiene a tantos grupos familiares alejados de esos servicios y del propio mercado. Quienes mejor describen la pobreza son los pobres: “uno de pobre...; nadie por uno”. Desde todas estas vertientes, la pobreza es definida como marginación y exclusión del modelo económico.

El documento inicial *Bases para un plan de nación* identificaba el “nudo gordiano” como la exclusión social y la pobreza estructural. El mismo fenómeno aparece a lo largo y ancho del informe *Estado de la nación en desarrollo humano*, y más en detalle en el capítulo 3: “Equidad y desarrollo social”. Un aporte muy a tomar en cuenta en todos los documentos es el énfasis en la distribución geográfica de la pobreza, entendida como exclusión. *Temas claves para el plan de nación* dedica la Mesa-7 al problema: “Desarrollo agropecuario y rural”. El programa FUSADES dedica un acápite especial a: “Un plan de acción para reducir la pobreza rural”, dentro del capítulo 6: “Derrotar la pobreza: un desafío para todos”. Estos documentos reafirman el informe de Naciones Unidas 1998, resaltando las disparidades de ingresos, tasas de desempleo, servicios de educación, salud, infraestructuras viales..., que terminan en una mayor concentración de la pobreza en el área rural. El Salvador somos “dos” porque algunos departamentos del agro presentan índices de desarrollo humano similares a países retrasados de África. Mucho se ha hablado de la deuda agraria cuando el problema mayor es la gran deuda urbana pendiente y a favor del sector agrario.

La variable espacial y su impacto en la gestación de la pobreza es analizada en estos informes desde ópticas complementarias. El programa FUSADES integra el tema de “Pobreza rural e infraestructura” dentro del capítulo 5: “Infraestructura y crecimiento económico”. Estos acápites recuerdan el comentario de James Wolfensohn: de poco vale presupuestar escuelas y unidades de salud en el sector agropecuario, si al mismo tiempo no se presupuestan caminos vecinales

para que los niños acudan a la escuela, las familias a las unidades de salud y los campesinos a los centros del mercado. Todos estos son presupuestos interrelacionados. †

Temas claves para el plan de nación integra otra variable espacial, donde parece que hay amplio consenso: "Descentralización y reorganización territorial". También FUNDE ha analizado profusamente este tema. Cabe agregar otra versión de la variable espacial, analizada en todos los documentos: "Medio ambiente y desarrollo", tema álgido desde el informe del Club de Roma, 1972, hasta nuestros días pasando por la cumbre mundial de Río. Abunda esta literatura.

La variable espacial tiene primordial importancia en la reducción de la pobreza porque todos, comenzando por los pobres, están de acuerdo en que la educación, la formación profesional, la higiene y salubridad... son los principales catalizadores del desarrollo humano. La ausencia de bases humanas, debido a la presencia de las barreras físicas espaciales, frena el desarrollo humano y encarece los programas de inversión social. Dadas las dificultades financieras de los presupuestos nacionales y dada la concentración de la población en el área urbana, no está fuera de tono recurrir a un argumento frío y egoísta; la pobreza se gesta en el área rural, por todas las razones comentadas, pero esa pobreza fluye y se traslada hacia el espejismo de las zonas urbanas, nutriendo una aglomeración insostenible. Esto significa que no podemos solucionar los costos sociales de la aglomeración urbana si no damos una mayor prioridad a la urbanización agraria.

En estos documentos se hace presente otro género de discriminación destacada en las cumbres de Copenhague, 1995, y de Beijing, 1996: "la feminización de la pobreza". Las contabilidades nacionales se ven forzadas a cometer un desfallo monetario al no integrar los servicios domésticos de las amas de casa en el cálculo de la Renta Nacional. Cuando se han intentado hacer cálculos aproximados, dando un valor imputado a tales servicios, resulta que las amas de casa estarían generando un valor equivalente al tercio de la Renta Nacional. Dato que conviene lo tengan presente los "amos" de casa, que piensan que sólo ellos nutren los ingresos domésticos con sus sueldos y salarios. Sucede que la mujer, sobre todo la mujer campesina, se ve sobrecargada con dos o tres trabajos durante las 24 horas del día: los habituales trabajos domésticos, la crianza de los hijos o de los nietos y a veces otras actividades fuera de la casa para henchir un poco los ingresos familiares. Con ello se ve frecuentemente privada de un tiempo disponible para la educación elemental y para un merecido descanso. El problema serio es que así se genera un hábito ancestral: que las niñas no necesitan de mayor educación para realizar el día de mañana estas mismas tareas.

En las cumbres de El Cairo y de Copenhague, así como en la matriz del Banco Mundial, se estudia una variable humana directamente ligada con la ex-

pansión de la pobreza: la elevada tasa del crecimiento de la población. Esta variable se menciona en los documentos nacionales como "un dato", pero sin hacer mayores recomendaciones. Suele hablarse a veces de planificación familiar, expresión que disuena a muchas personas por cuanto puede significar presiones gubernamentales o condicionamientos externos para recibir cierto tipo de ayudas. Siendo la fecundidad una vocación humana, la planificación familiar debe surgir desde el interior de las personas como una responsabilidad progenitora y una solidaridad para con todos los miembros de la familia; en primer lugar, la solidaridad con la propia madre. Planificar es un acto humano y debe lograrse que nazca desde el interior de la familia.

Suelen darse datos que muestran las desigualdades mundiales o las distorsiones del consumismo. En el ámbito mundial, la producción total de alimentos supera las necesidades de la actual población de la "aldea"; pero tampoco ahí juega la teoría del rebalse. También son sorprendentes las estadísticas de gastos en armamentos sofisticados, en drogas, en perfumes de calidad, en cigarrillos y en comida para los perros... Si parte de estos gastos extravagantes se dedicara a la construcción de escuelas, unidades de salud, viviendas o caminos vecinales del tercer mundo, ciertamente habría menos conflictos en el tercero y en el primer mundo, y el tercer mundo sería un gran comprador de lo que le sobra al primero. Pero tampoco aquí juega la práctica del rebalse. Todas estas estadísticas, propias de un mundo alucinado por el consumismo o tensionado por las rivalidades étnico-ideológicas, valen para reflexionar pero no sirven realísimamente, de momento, para contrarrestar los efectos del elevado incremento poblacional sobre la creciente pobreza.

Nos encontramos ante un círculo vicioso porque la pobreza obstaculiza el acceso a la educación personal, que, a su vez, es el más efectivo planificador familiar en el mediano-largo plazo. Por supuesto que son múltiples los determinantes de la fecundidad familiar, desde criterios religiosos y otros no tan religiosos (como el honorado machismo) hasta la esperanza de que los hijos de hoy sean la compañía de seguros para la madre ya anciana. De todas formas, el elevado crecimiento de la población no debemos tomarlo como un simple dato, cuando vemos las imágenes de los niños de la calle y tanta niñez que no podrá hacer efectivos sus derechos más elementales. Para romper este círculo vicioso tenemos que ir al centro del círculo, la familia, y ésta es una tarea distribuida entre toda la sociedad porque se trata de la gestación de nuevos valores.

5.3. El empleo sectorial

Es difícil agregar datos o ideas nuevas a todo lo escrito sobre la presencia del creciente desempleo-subempleo. Se agrega simplemente el adjetivo de sectorial, porque varias mesas de trabajo se preocupan por el desempleo rural y el dramático deterioro de los recursos naturales, otra causa de desempleo. También se

insinúan vías de solución a través del impulso a nuevas líneas de agroindustria. Hablar de empleo sectorial quiere decir que se ha dado una secuencia histórica en la gestación del desempleo. Como lo muestran las investigaciones de departamentos atrayentes y excluyentes de población, el desempleo inicial tuvo su epicentro en el paro estructural (o empleo temporal) de un sector agrícola, primario y primitivo, por ausencia de otras tareas alternativas agroindustriales. Esta población económicamente inactiva fluye, desde la década de los cincuenta-sesenta, hacia el naciente o creciente sector industrial urbano, incluida la construcción. Pero este sector no ha logrado absorber el flujo de población, obligada a derivar hacia el sector de los servicios, cada vez más industrializado o computarizado y, por ello, necesitado de mano de obra más especializada.

Aparte de otras estadísticas, hay tres signos fidedignos del presente desempleo: la proliferación de vendedores ambulantes, la abundancia de servicio doméstico y la plétora de empleados en la administración pública. Podíamos agregar un cuarto signo: la excedente demanda por hallar un puesto en las rígidas maquilas. Este desempleo tiene en sus raíces otras causas, que comienzan a ser estructurales. Es claro que el grave deterioro de los recursos naturales es uno de los determinantes del desempleo sobre todo agropecuario. Al revés, la recuperación de algunos recursos naturales (reforestación, proyectos de terracería y de riego...) pueden ser generadores de empleo. Tema tratado en las mesas de trabajo.

Como lo indicábamos en un anterior artículo, la prolongada resistencia a la inversión tecnológica, al debilitar nuestra capacidad competitiva, se convierte en otra generadora del desempleo. Así se expresaba el recordado Salvador Oswaldo Bran: "Aspecto de singular importancia es cómo superar el patrón de comportamiento tradicional del sector empresarial, que cree en el principio del menor esfuerzo tecnológico. El proteccionismo excesivo de varias décadas provocó el que éste eludiera correr riesgos, en particular, los asociados a la innovación tecnológica. Muchos empresarios se han acostumbrado a no competir con mejor calidad y precio; prefieren hacerlo con publicidad, acceso a crédito preferencial y la obtención de subsidio del gobierno, o sea, se habituaron a formas de competencia que exigen poco o ningún esfuerzo tecnológico, práctica que debe erradicarse para ser más competitivos"⁸.

Esta clase de reflexiones son recogidas en la Mesa-4, centrada en el tema: "Ciencia y tecnología". Junto con la firma de los acuerdos de paz, 1992, se creó la Comisión de Ciencia y Tecnología (CONACYT), recomendando la interacción del mundo empresarial y universitario. Esta mesa de trabajo, partiendo de la realidad del país, propone líneas de acción para El Salvador 2021, desde una óptica científica y tecnológica. Por supuesto que la innovación tecnológica presupone esfuerzos más serios que la proliferación de teléfonos inalámbricos, nuevo signo de prestigio social.

Es obvio que un directo determinante del desempleo es el propio desempleo, así como la desigual distribución de la renta nacional. La sociedad salvadoreña está dividida en dos: los que quieren comprar y no pueden, y los que pueden y no quieren, porque compran fuera, incrementado el déficit de la balanza comercial. Esta realidad social nos ha llevado, junto con otros institutos de investigación, a realizar análisis comparativos de los sectores más dinamizantes de la economía. En repetidas investigaciones hemos utilizado para este fin las matrices insumo-producto 1978 y 1990, publicadas por el Banco Central. Ampliamos algunas de sus aplicaciones en el artículo antes citado, así como también hemos solicitado al Banco Central que tenga a bien actualizar estas matrices para los últimos años de la década. Lo hacíamos como un aporte complementario a las "Lecciones y aplicaciones del Plan de Nación".

Esta recomendación tiene una doble razón de ser. En 1987, a raíz de la publicación de la matriz insumo-producto 1978, se llegaba a la conclusión demostrada, que los sectores productivos que responden a las necesidades básicas de la población (canasta familiar) son, en sí mismos, sectores dinamizantes de todo la economía. A esta tesis se le tituló: "Necesidades básicas y reactivación de la economía"¹⁰. Esto significa que si se pretende un "Crecimiento con participación", junto al catalizador del mercado externo, vía exportaciones, es necesario dar mayor importancia al mercado interno, por la doble razón de la reactivación económica y de la participación social. Sin esta participación social en el mercado interno no puede haber desarrollo en el siglo XXI.

No sin razón, aunque no por las mismas razones, la Mesa de trabajo 6 se centra en el tema: "Ramas estratégicas y reformas sectoriales pendientes". Más que de sectores o ramas productivas aquí se propone enfatizar algunas "áreas de acción" que sirvan tanto al crecimiento económico como a la reducción de la pobreza. Las áreas de acción delimitadas son: el desarrollo rural (atención a la pobreza rural), la microempresa, el desarrollo de un sistema financiero sólido y eficiente, la vigencia de un efectivo Estado de derecho y el logro de una mayor seguridad ciudadana. Estas áreas estratégicas vienen precedidas por otros bloques de acción: los precios macroeconómicos correctos, el desarrollo de la economía exportadora, la inversión en capital humano y el fortalecimiento de las instituciones del Estado para brindar un efectivo respaldo regulatorio y legal a las reformas económicas (p. 96).

La importancia de estas áreas de acción no resta actualidad a los análisis de las ramas —sectores económicos interrelacionados e interdependientes—, en cuanto partes integrantes de aquellas áreas, como parece deducirse de las recomendaciones hechas en el informe *Bases para un plan de nación*, que se citan más adelante. En este análisis no se trata de preferenciar en forma aislada a éste o aquél sector con aranceles o subvenciones específicos, sino de captar el conjunto de nuestra estructura productiva y las transformaciones sufridas en las pasadas

décadas. Entre ellas, el grave problema de la terciarización analizada y puesta de relieve por varios institutos de investigación.

En forma concisa, el Lic. Juan Héctor Vidal lo expresaba en una columna de *La Prensa Gráfica*: “Hay que detener el festín”. Afirma que el país atraviesa por una fase complicada. “Ésta se sintetiza en un cuadro macroeconómico caracterizado por: un aparato productivo debilitado y con una marcada orientación hacia los servicios, una precaria situación fiscal y, sobre todo, un elevado déficit comercial. En gran parte ello es producto del desplazamiento desmedido de la producción nacional por la de origen importado, explicable a la vez por la reducción drástica e indiscriminada de los aranceles, la sobrevaluación del tipo de cambio y la creciente emulación de hábitos de consumo propios de sociedades avanzadas. Así, se ha castigado innecesariamente a sectores claves de la economía nacional, como también el ingreso familiar; todo por no haber diseñado políticas que conciliaran los intereses del consumidor vía sana competencia con las necesidades de crecimiento y empleo, con base a un aprovechamiento más eficiente de los recursos del país...”

Merece la pena agregar otro de sus párrafos que nos presenta algunos aspectos turbios de nuestra terciarización improductiva. “Aún más, mientras muchas empresas productivas languidecen o han salido del mercado —por la irracional competencia del exterior, la falta de políticas que estimulen la producción, o porque la capacidad de compra de grandes segmentos de la población se ha deteriorado— vemos florecer por doquier centros de diversión, que como los casinos y otros lugares, alientan todavía más la irresponsabilidad de jóvenes y adultos y, en el extremo, favorecen el tráfico de drogas y la prostitución institucionalizada, que son también fieles expresiones de la descomposición social a que da lugar un malentendido modernismo. A causa de todo lo anterior, poco a poco hemos ido cayendo en una economía especulativa e improductiva —sostenida por las remesas familiares y, según dicen, por otras fuentes no tan lícitas— que se autoalimenta de intereses de grupos reducidos, que han encontrado en este estilo de desarrollo una mina de negocios sin arriesgar nada, pero que por lo mismo no es sostenible” (10 mayo de 1999).

6. Plan de nación ¿con Ministerio de Planificación?

Ahora es posible hacerse esta pregunta porque el señor Presidente que en 1994-1995 derruyera el Ministerio de Planificación, en sus discursos del 1º de mayo y 1º de junio de 1997, afirmó que era necesario un Plan de nación, que nos dé una visión de mediano y largo plazo y que genere estabilidad, continuidad y confianza. La interrogante no es ninguna novedad, pues reconocemos los valiosos aportes de los planes de desarrollo en las décadas 1960-1970, de manera especial el Plan de 1973-1977. Testigo la presente década, ni el mercado es un buen regulador ni autorregulador, ni la sola estabilidad macroeconómica es un buen

signo del bienestar social. Por añadidura este conjunto de documentos, aquí esbozados, giran en torno a la urgencia de un Plan de nación. Es necesario integrar esa dispersión de problemas, ordenarlos de acuerdo con sus prioridades en el horizonte del mayor bien común en el corto, mediano y largo plazo. Un Plan de nación requiere un proceso ininterrumpido de acciones que se extenderán más allá de un solo gobierno.

Este proceso significa varias cosas. Que un Plan de nación no es tarea directa de la rama política del gobierno de turno, sino de técnicos, socialmente sensibles, adscritos a la administración pública con un carácter más permanente. La gestación de estos documentos es prueba suficiente de la capacidad técnica y sensibilidad social de los asesores que los han elaborado. En cada mesa de trabajo se analiza el tema específico, se señalan objetivos y se proponen medidas de corto-mediano-largo plazo. En pocas palabras, hay bases documentadas para que el próximo gobierno construya un Plan de nación.

La pregunta es si un Plan de nación debe tomar cuerpo en un Ministerio de Planificación Económica y Social. Si se tratase sólo de revisar o de corregir determinadas políticas económicas (fiscales, monetarias, cambiarias...) bastaría que tales decisiones las tomara el gabinete económico en consulta con el Banco Central. Pero, tratándose de un plan económico en función social, centrado en el desarrollo humano, es necesaria una institución que inspire desde este horizonte a las instituciones públicas y que recoja las sugerencias y necesidades de los ciudadanos. Esta doble función parece exigir que el plan de nación tome cuerpo en un ministerio, cuyo título oficial queda por definir.

En el artículo, antes citado, sobre "Lecciones y aplicaciones del plan de nación", me inclinaba por la restauración de un Ministerio de Planificación Económica y Desarrollo Social. El nombre concreto es lo de menos; lo principal son sus funciones, que venían señaladas en el informe *Bases para un plan de nación*, del cual extraía unos párrafos. "El país no puede continuar transitando sin una apuesta estratégica en torno a su base productiva" (No. 35). "No podemos apostarle a todo, y como toda opción, ello implica dar prioridad a unas cosas y no darla a otras. Definir las áreas prioritarias de desarrollo para nuestro país no es un asunto fácil y requerirá de una profunda discusión y sólidos compromisos. Esto debe hacerse con la participación de todos los sectores y en el marco de los principios de libertad y responsabilidad" (No. 38). "Los criterios fundamentales para la definición de las áreas prioritarias deben ser: los efectos multiplicadores sobre el resto de la economía, las oportunidades de inversión, el logro de equilibrios sectoriales, la integración económica del país y las ventajas competitivas" (No. 39).

Este documento base incluía otros aspectos del Plan de nación y otras actividades de la institución que lo gerenciaría. El programa debe tener como objetivo una "economía integradora", en la que "los distintos sectores productivos se articulen; los frutos del crecimiento se aprovechen de manera más equitativa, en

el marco de los principios de libertad y responsabilidad, al tiempo que se vinculen a las dinámicas de inversión más convenientes para el desarrollo; las distintas zonas del país se encuentren articuladas a la actividad económica nacional; funcionen sólidas cadenas productivas empresariales; los flujos financieros, comerciales y tecnológicos incluyan de manera especial a los micro y pequeños empresarios; las necesidades del mercado externo se conjuguen adecuadamente con las del mercado interno” (No. 17).

Finalmente, este programa de planificación indicativa y concertada se cerraba con el siguiente párrafo: “La falta de acuerdos básicos alimenta la incertidumbre y la dispersión de esfuerzos. La dinámica mundial nos exige concentración y coherencia de esfuerzos. En la medida en que se posterga la decisión nacional sobre las actividades con mayor potencialidad para el país, se desaprovechan recursos y se pierden oportunidades y ventajas con relación al desarrollo nacional y la vinculación al mercado internacional” (No. 36). Cuando redactaba estas páginas me parecía que los autores de *Bases de un plan de nación* daban razones suficientes para justificar las funciones de un ministerio de planificación¹¹.

Roberto Rubio, FUNDE, recomienda establecer “un sólido y fuerte Ministerio de Planeación y Coordinación del Desarrollo”, dada la necesidad de corregir la creciente separación que existe entre la gestión macroeconómica y la microeconómica, entre el mundo macromonetario y el mercado real. La recomendación nace de una paradoja, repetidas veces criticada. “La política macroeconómica predominante suele hacer de las cifras y estadísticas un fetiche. Los incrementos del PIB, las tasas de inflación, los déficit comercial o fiscal han llegado a tener “vida propia” y han logrado sustituir la realidad a la que simplemente representan. El desarrollo se ha llegado a convertir en el desarrollo de las series estadísticas, mientras el bienestar de los pueblos se logra confundir con el bienestar de las variables macroeconómicas. Esto explica un fenómeno de fines de siglo que marca a la mayoría de las naciones: el cada vez mayor divorcio que existe entre el crecimiento y el bienestar; lo que a su vez contribuye a explicar una de las grandes paradojas contemporáneas: hay economías que crecen al tiempo que el bienestar de la mayoría decrece, y hay economías que decrecen al tiempo que el bienestar de las minorías crece”.

Es necesario lanzar un puente entre los dos mundos de la macro y microeconomía real, buscando la coordinación del verdadero desarrollo. En la vía de ir enfrentando los retos que la separación macro-micro plantea, será preciso impulsar varios lineamientos, entre los que podemos destacar: el contar con políticas sectoriales y priorizar su implementación; diseñar el entorno macroeconómico y la gestión de los desequilibrios macro tomando en cuenta los requerimientos que emanan de tales políticas sectoriales; el desarrollar nuevos sistemas de indicadores y de información estadística sobre el desempeño de la economía; el colocar el Programa Monetario en función de un Programa Económico, y no a la inversa,

como es el caso; establecer un sólido y fuerte Ministerio de Planeación y Coordinación del Desarrollo, una de cuyas funciones será justamente velar por la articulación entre lo macro y lo micro, entre el mundo macromonetario y el mundo microeconómico”¹².

No se trata de añadir un ministerio más a los ya existentes, ni se trata de crear un superministerio que dé órdenes al resto de ministerios e instituciones públicas. Su función sería planificar, coordinar, inspirar al gobierno central e instituciones públicas y privadas. Si la planificación estatal se concibe como un proceso de planeación concertada, este ministerio haría el papel de puente o vaso comunicante entre el sector público y privado. Es importante que los representantes del sector privado se integren en el proceso de planeación pública. Los gobiernos de Europa occidental, que practicaban este modelo de planificación indicativa, decían que la nación debe ser consultada. Al fin y al cabo, son las empresas de las diversas ramas productivas quienes reportan los datos estadísticos que utiliza la administración pública. Si se genera la conciencia de que todas las ramas productivas están interrelacionadas y son interdependientes, y que el reporte de datos estadísticos es una consulta nacional —no una extorsión imperativa— se da un gran avance en el proceso de la planificación concertada e indicativa. La administración pública expone y propone los grandes objetivos nacionales o pronósticos futuros y los representantes de las ramas productivas concretan sus posibilidades y limitaciones.

Sin duda esto supone un cambio de gestión pública y un cambio real de la participación ciudadana. Porque también los residentes del sector privado tenemos que aprender, tenemos que tomar conciencia de los grandes desafíos y objetivos de la administración pública. Es menester que los residentes del sector privado comprendamos que el Estado-gobierno debe propiciar el bienestar común, es decir el desarrollo humano. Un Ministerio de Planeación y Coordinación del Desarrollo ayudaría a poner fin a los compadrazgos y al tráfico de influencias que hacen impopulares a los gobiernos. Este estilo de ministerio sería el inspirador del Estado-gobierno para integrar los parámetros del desarrollo humano en los programas de las respectivas instituciones públicas. Lo que busca esta propuesta es una mayor integración de los Ministerios de la Administración Pública y de ésta con las representaciones del amplio sector privado. Nos alegra que FUSADES (13 de mayo 1999) recomiende la restauración del Ministerio de Planificación, sea como ministerio o sea como una Secretaría adjunta a la presidencia del gobierno.

Hay otra razón para recomendar este ministerio de planeación y coordinación del desarrollo. En las 19 mesas de trabajo y en el informe del desarrollo humano se subraya la importancia de la dimensión tiempo. Se hacen recomendaciones para el corto, mediano y largo plazo, y se enfatiza la interrelación temporal entre dichas propuestas. Esto significa que el proceso de planificación es, al mismo

tiempo, un proceso concatenado y una función técnica. Hay que integrar planes anuales al interior de un plan quinquenal que sirva de puente al siguiente plan quinquenal, tomando siempre en cuenta las posibilidades y límites del mercado nacional y las exigencias del mercado internacional. Este modo de planeación sería la base de los programas monetarios-financieros del BCR. No es el Banco Central el diseñador del plan de nación, sino el programador de las políticas monetario-financieras al servicio de un plan de nación. También la política monetario-financiera debe adquirir un sabor social de desarrollo humano, que hoy por hoy no se le siente.

Un Ministerio de Planeación y Coordinación del Desarrollo daría una nueva imagen a un gobierno que no se abandona ni abandona la economía a los vaivenes del mercado, sino que gobierna en función del bienestar social. Un gobierno que, dentro de su libertad de acción, acoge todos estos aportes que emanan de la ciudadanía y que, de acuerdo con los nuevos signos de los tiempos, prioriza el desarrollo humano como el catalizador del crecimiento sostenido. Un gobierno que crea una gobernabilidad concertada. Un gobierno que encontrará fuertes resistencias de ciertas minorías, pero contaría con el apoyo de las grandes mayorías populares y académicas. Un gobierno que pudiera contar con el apoyo de un Banco Mundial, que parece evolucionar. Un gobierno que se impone como lema el logotipo de Copenhague: "Las sociedades prósperas son las que existen en función del ser humano".

Notas

1. Francisco J. Ibisate, "En búsqueda de una tercera vía", *ECA*, mayo-junio, 1999.
2. J.D. Wolfensohn, "La otra crisis", *ECA*, 1998, pp. 1003-1004.
3. Varii, *Temas claves para un plan de nación. Bases para el plan de nación*, enero, 1999; FUSADES, *Crecimiento con participación: Una estrategia de desarrollo para el siglo-XXI*, abril, 1999; Varii, *Estado de la nación en desarrollo humano*, abril, 1999.
4. J.D. Wolfensohn, "Propuesta de un marco integral de desarrollo", 21 de enero de 1999 (traducción al español).
5. D.F., Maza Zavala, "Desarrollo sustentable, equidad, competitividad y globalización", *Desarrollo Indoamericano*, No. 106, abril, 1999, p. 13.
6. Bruno Moro, "Prólogo", *Estado de la nación en desarrollo humano*.
7. Francisco J. Ibisate, *Ítem*, *ECA*, mayo-junio, 1999.
8. Francisco J. Ibisate, "¿Es el crecimiento la locomotora de la economía?", *ECA*, 1997, pp. 808-812.
9. Francisco J. Ibisate, "Lecciones y aplicaciones del plan de nación", *Realidad*, mayo-junio, pp. 230-234.
10. J.N. Alfaro y A. María Orellana, "Necesidades básicas y reactivación económica". (Un resumen en *Boletín de Ciencias Económicas y Sociales*, julio-agosto, 1987.)
11. Francisco J. Ibisate, *Ítem*, pp. 229...
12. R. Rubio Fabián, "Los desafíos de la sociedad salvadoreña de cara al tercer milenio", *FUNDE, Alternativas para el desarrollo*, 57, enero-febrero, 1997, p. 4.