

# Política macroeconómica y concertación

Carolina A. de Franco

## I. Introducción

Con la firma de los Acuerdos de Paz en Chapultepec el 16 de enero de este año, y con el cese al enfrentamiento armado a partir del primero de febrero recién pasado, se logra poner fin a una larga guerra que generó violencia, destrucción y muerte en el país, y que marcó a El Salvador con una de las partes más sangrientas de su historia.

Pero ahora que la alegría general se va apaciguando, queda la ardua tarea de reconstruir el país, y de llevarlo por la senda de un desarrollo económico que muchos han expresado debe ser: "fuerte, sostenido y con equidad".

Existe bastante acuerdo sobre la forma de desarrollo que se busca, pero no es fácil alcanzarlo en la realidad. Hay mucho mayor consenso en relación al objetivo último al que habrán de orientarse todos los esfuerzos en pos de una sociedad mejor —sobre todo en lo que se refiere a los dos primeros atributos del desarrollo: "fuerte y sostenido"— que al respecto de los instrumentos, políticos, y pasos a emprender para lograrlo. Divergencias que muchas veces, aunque no exclusivamente, se generarán de atribuir distintos énfasis e importancia a los componentes que debe presentar una sociedad que se vanaglorie de ser económicamente fuerte y que presente un alto grado de justicia social. Por tanto, los caminos propuestos para llegar a este tipo de sociedad pueden ser extremadamente distintos.

La existencia de diferentes ideologías, los antagonismos, resentimientos y diferentes intereses, obviamente hacen aún más complicado alcanzar un consenso en relación a la manera en que debe manejarse el destino del país. Pero es precisamente para llegar a un acuerdo mínimo en materia económica y social entre los sectores empresarial, gubernamental y laboral que se crea el Foro de Concertación Económico y Social<sup>1</sup>. Este organismo tendrá ante sí la espinosa faena de lograr un consenso entre grupos cuyos intereses han sido tradicionalmente antagónicos.

Por la generalidad con que se tratan algunos problemas o sus soluciones en los Acuerdos o por la omisión de otros asuntos que demandan urgentemente de un resultado concertado<sup>2</sup>, las expectativas descansan ahora en el Foro de Concertación Económico y Social, al que se mira como el mecanismo a través del cual podrá llegarse —luego de una serie de concesiones por los distintos agentes económicos— a un acuerdo en torno a los principales problemas económicos y sociales existentes y a la forma de como resolverlos.

El propósito de este artículo es presentar algunas reflexiones en torno a los límites de concertación en materia de gestión macroeconómica, y dar algunas propuestas para una gestión macroeconómica de consenso que puede surgir del Foro.

## **II. Concepto de Gestión Macroeconómica e Importancia de lograr un consenso en torno a ella.**

Podemos definir en forma general la gestión macroeconómica como el conjunto de medidas, pasos e instrumentos —que idealmente deben conformar todo un cuerpo sistemático en torno a un objeto y estrategia de desarrollo preciso— del que el gobierno hace uso para influir en los

- 
1. La creación de este organismo está contemplada en el numeral ocho del capítulo ocho de los Acuerdos de Nueva York, donde se estipula que tendrán participación igualitaria en el Foro los sectores gubernamentales, laboral y empresarial con el "objeto de lograr un conjunto de amplios acuerdos tendientes al desarrollo económico y social del país, en beneficios de todos sus habitantes" ... "En términos generales, el Foro será el mecanismo para concertar medidas que alivien el costo social del programa de ajuste estructural".
  2. El capítulo V de los Acuerdos de Nueva York está dedicado al tema económico y social, pero el énfasis en cuanto a lo económico se ha centrado en el problema agrario y en la tenencia de las tierras en las zonas en conflicto, aunque también incluye lineamientos para la asistencia crediticia y algunas medidas para aliviar el costo social de los programas de ajuste estructural.

grandes agregados macroeconómicos es, a saber, el productor interno bruto, los elementos de la demanda, el nivel de precios, etc., con el objeto de mejorar la eficiencia de la economía y las condiciones sociales, y/o para hacer frente a serios desequilibrios económicos.

La importancia de la gestión macroeconómica es obvia por cuanto a través de ella se puede influir en el desempeño económico, en el desarrollo y crecimiento económico, y lo que es más importante aún, se puede contribuir a disminuir o a mejorar, según sea el caso, los índices de desigualdad económica y social.

La experiencia demuestra que no puede separarse fácilmente la política económica de la política social, la forma en que se utilicen los instrumentos de política económica tendrá un impacto decisivo en las condiciones de la población. Más aún, el logro de un desempeño macroeconómico favorable no garantiza, que la mayoría goce de los beneficios de este mejor desenvolvimiento global de la economía.

En el caso de las políticas de estabilización, las medidas implementadas para solventar los desequilibrios internos (inflación y déficit fiscal) y externos (déficit de la balanza de pagos) producen efectos contradictivos en la economía con graves costos sobre todo para las mayorías más pobres<sup>3</sup>.

Igualmente, la restricción de recursos hace que la asignación de fondos y esfuerzos prioritariamente a algunas áreas, muchas veces se efectue a costa del detrimento de algunos sectores que pueden ser aquellos con mayor potencial para elevar el nivel de vida de los más necesitados. Así, por ejemplo, en el lado financiero, una parte importante de los escasos recursos se dirigen a las grandes empresas, y sólo una porción marginal logra ser absorbida por los pequeños negocios o actividades informales.

Por último, debe considerarse que en un país con una estructura distributiva bastante desigual se hace sumamente difícil lograr medidas reivindicativas para la mayoría desposeída, quien ante su incapacidad de aspirar por la vía legal a un mejor nivel de vida recurre muchas veces a la violencia o a la delincuencia, generándose un alto costo social. Por

- 
3. En primer lugar, el cierre de empresas genera mayor desempleo, subempleo y actividades informales, menores salarios reales, y una concentración de la riqueza aún mayor; la disminución del gasto social público equivale a un deterioro de los ya precarios servicios de salud, educación y vivienda; la liberalización de precios y la eliminación de subsidios a los productos básicos disminuye los salarios reales y pone en situación más apremiante a los pobres.

consiguiente, es de extrema importancia que dentro de la política económica se incorporen medidas específicamente diseñadas para alterar el actual esquema de concentración y distribución de la riqueza y el ingreso, siempre y cuando esto se haga dentro de un marco legal, participativo y democrático.

### III. Límites de la concertación

Obviamente si concertar requiere de concesiones de parte de agentes con distintos intereses, ésto impone ciertos límites a los acuerdos a que se puede llegar.

#### a. *El programa de ajuste estructural y la necesidad de una estrategia de desarrollo económico-social clara*

En el momento de presentar propuestas de concertación en materia económica en el Foro hay que recordar que, en base a los Acuerdos, existe la aceptación de que se continuará con un sistema capitalista de producción, y que el gobierno seguirá la implementación de su Programa de Ajuste Estructural. En este sentido, es indispensable que antes de negociar se tenga un conocimiento básico de lo que el ajuste estructural implica, tanto en su fase de estabilización como de cambio estructural<sup>4</sup>.

Consecuentemente, no se podrá cambiar de forma global el Programa del Gobierno, ni los lineamientos generales del mismo: apertura comercial, liberalización de precios, privatización, reducción del déficit fiscal, control de las variables monetarias-crediticias, y promoción de exportaciones —actividad a la que se le ha asignado un papel preponderante como mecanismo dinamizante de la economía. Pero esto no significa que no sea posible negociar la gradualidad, los matices y variantes que pueden tener cada una de estas medidas. De hecho el mismo gobierno ha modificado bastante la implementación del programa que presentó al inicio de su gestión<sup>5</sup>.

- 
4. Un buen análisis crítico del programa de Ajuste Estructural impulsado por el Fondo puede verse en Abrego Lisandro, "Los Programas de Ajuste del FMI: Contenido, bases teórico-analíticas y resultados", *Realidad Económico-Social*, Nº 23, sep.-oct. 1991.
  5. Los organismos internacionales que han otorgado fondos condicionados a la implementación del Programa de Ajuste Estructural en los países receptores, también han introducido algunas modificaciones a las formas de implementación del programa, con el objeto de corregir fallas o de distribuir más equitativamente los costos del mismo.

En relación a lo anterior deben identificarse las principales políticas macroeconómicas y analizar en torno a cada una de ellas su impacto en el crecimiento y el desarrollo económico, en las condiciones de vida de los más pobres, y en los esquemas de concentración y distribución del ingreso y la riqueza. Esto es, bajo el supuesto que el combate a la pobreza ha de estar presente en cada una de las medidas emprendidas por el gobierno, tema del cual se hablará más adelante.

La tarea anterior será realizada más eficazmente si se cuenta con una visión global acerca de la nueva estrategia general de desarrollo a seguir, y de las condiciones fundamentales que son indispensables para que cualquier estrategia de desarrollo funcione: un mínimo de estabilidad económica, un abastecimiento seguro y suficiente de divisas, incremento de la productividad, etc.

Pero es precisamente la falta de claridad sobre la actividad que se convertirá en el componente impulsador del crecimiento lo que hace aún más difícil el logro de una gestión macroeconómica verdaderamente humana. Ante un consenso general desde hace varios años sobre el deterioro del modelo agroexportador y de su papel impulsador del desarrollo económico y social, nos encontramos con que tanto dentro del modelo neoliberal como en los modelos alternativos, hay mucho menos claridad y bastante divergencia en cuanto a la actividad que se convertirá en el componente impulsador del crecimiento, y sobre la forma en que debe encauzarse.

Esto indudablemente no permite lograr el cuerpo de políticas económicas más idóneo para reactivar la economía en poco tiempo y en forma firme y sostenida<sup>6</sup>; pero ante las limitaciones del marco dentro del cual se ha de negociar, deben identificarse aquellas políticas macroeconómicas cuyos efectos directos o colaterales tienen un alto costo para la población más pobre del país, y que generan mayor concentración y desigual distribución del ingreso. Simultáneamente, deben analizarse las modificaciones a políticas y las implementaciones de políticas alternativas que se propondrán aprovechando el espacio favorable para negociar que se presenta en esta ocasión, donde no podrán rechazarse propuestas —como se hizo en el pasado— aduciendo el conflicto armado como el principal limitante para emprender algunas medidas de gestión económica con carácter social.

---

6. El lector interesado en ahondar más sobre los pilares de crecimiento sobre los que han descansado los modelos económicos de los países centroamericanos puede referirse a Bulmer-Thomas, *Studies in the Economics of Central America*, Londres, Macmillan Press, 1988.

## **b. La Cooperación Internacional**

La enorme alluencia de fondos promedios por organismos internacionales y gobiernos extranjeros para ayudar a la reconstrucción y recuperación del país, facilitan la tarea de lograr un crecimiento económico con equidad, pero al mismo tiempo imponen algunos condicionamientos para todas las partes.

Para tener una mejor idea de esta clase de cooperación a continuación se citan los lineamientos que, de acuerdo al Ministerio de Cooperación Económica de Alemania, han de regir la cooperación alemanas para el desarrollo<sup>7</sup>.

- Concentración de la ayuda en la lucha contra la pobreza y la protección ambiental como marco referencial permanente de la política alemana de desarrollo, segpun el cual deben orientarse el resto de los puntos principales y áreas de trabajo, en la medida en que sea posible y factible.
- Orientación del tipo y el volumen de la ayuda a un país según las condiciones básicas para la realización de una estrategia de desarrollo orientada contra la pobreza.

Los países receptores de ayuda tendrán que cumplir requisitos mínimos en torno a<sup>8</sup>:

- El respeto a los derechos humanos.
- Participación de la población en la vida política (libertad de asociación, prensa, etc.).
- Seguridad Jurídica
- Creación de un orden de mercado (establecimiento de precios de mercado, competencia, defensa de la propiedad privada).
- Orientación hacia el desarrollo de la actividad estatal.

Por tanto, el desembolso de fondos está sujeto a la implementación de un programa de ajuste estructural y con ello a la apertura a las relaciones internacionales, a la economía de mercado, a la privatización, un menor estado, etc., pero también está sujeto a emprender los pasos en la dirección correcta para alcanzar una sociedad pluralista y democrática, donde los derechos humanos sean respetados plenamente.

---

7. Van de Sand, Klemens y Ralph M. Mohs, "Mayor credibilidad para la política de desarrollo", *Desarrollo y Cooperación*, N° 1/1992.

8. Ibid.

En este sentido, se presentan límites para los distintos agentes económicos, se favorece una economía de mercado con promoción del sector empresarial, pero al mismo tiempo se quiere hacer claro que han de escucharse con efectividad las demandas de las mayorías populares.

#### **IV. Tipo de Desarrollo Económico-Social que Hay que Concertar**

Dentro de los límites expuestos anteriormente, queda aún mucho espacio para discutir y concertar. El primer paso es definir el tipo de desarrollo que se quiere implementar. A un nivel de generalidad bastante amplio, este punto no representará mayor problema pues en los últimos tiempos —ya sea por convicción, presión internacional, presión social, presión política o por protestas populares— todos parecen querer llegar a un mismo tipo de desarrollo: "No se puede señalar que en un país existe verdadero desarrollo socio-económico, si un porcentaje importante de la población continúa estando en una situación de miseria y pobreza"<sup>9</sup>. "Romper el círculo vicioso de la pobreza debe ser, por consiguiente, la tarea prioritaria del Estado en el sentido de crear los mecanismos necesarios y generar las oportunidades que le permitan a los grupos en extrema pobreza participar y disfrutar efectivamente de todos los beneficios del desarrollo económico y social"<sup>10</sup>.

Ante tal declaración, difícilmente puede imaginarse que las grandes mayorías desposeídas estén en contra de ello. Pero cuando en la práctica se implementan medidas económicas contrarias a los intereses de los sectores populares, o cuando se dejan de emprender medidas diseñadas específicamente para sacar a estos grupos de su condición de pobreza, surgen conflictos sociales y antagonismos, cuya solución incluye la implementación de una gestión macroeconómica de consenso que busque un tipo de desarrollo también "consensuado".

En términos generales podemos hablar de tres tipos de desarrollo<sup>11</sup>:

- 1) El primero es aquel que afirma que los frutos del crecimiento llegarán a los pobres después de cierto tiempo, en forma automática, a través de la generación de empleos. Aquí, son las mismas fuerzas del mer-

---

9. FUSADES, Informe Trimestral de Coyuntura N° 2, Año 1991, p. 147.

10. Ibid.

11. Carrascolicea, Rosalba, Enrique Provencio y Carlos Tello, "La cuestión del Desarrollo en América Latina. Problemas, Referencias y Lineamientos", *Investigación Económica*, Revista de la Facultad de Economía de la UNAM, N° 194, Octubre-noviembre 1990.

cado las que a la larga corregirán los problemas de pobreza y desigualdad. Este tipo de desarrollo también es conocido como la teoría del rebalse<sup>12</sup>.

- 2) En el segundo caso, conscientes de la insuficiencia del crecimiento económico para lograr equidad, se propone que a la par de la gestión macroeconómica para mejorar el desempeño, se pongan en marcha programas especialmente diseñados para mejorar las condiciones de vida de los más pobres. El problema surge cuando las políticas macroeconómicas que se impulsan, producen efectos contrarios al bienestar social.
- 3) Por último tenemos al modelo de desarrollo que busca en forma primordial maximizar la distribución del ingreso y la riqueza, y superar la condición de pobreza de la población.

En el ambiente de democracia y justicia social que hoy prevalece, casi todos sostienen el tercer tipo de desarrollo como modelo a implementar, aunque las acciones emprendidas pueden no estar en concordancia con lo que se afirma. En el caso del actual gobierno al programa que en la práctica ha implementado puede situarse en la segunda forma de desarrollo, pero un consenso entre los distintos agentes sociales y económicos en cuanto a la gestión macroeconómica, puede llevarnos a implementar una clase de sociedad donde el hombre sea verdaderamente el centro del modelo, y se gire alrededor del combate a la pobreza.

En un país donde la pobreza abarca a casi un 60% de la población, pobreza que tiene además un carácter crónico donde la mayoría de los pobres actuales son pobres por generación, con un empeoramiento de la situación de miseria, y un aumento del número de pobres en los últimos años<sup>13</sup>, el ataque frontal a la pobreza ya no sólo se presenta como un deber moral, sino como condición indispensable para que pueda haber un desarrollo fuerte y sostenido.

Esto es muy importante de tener en cuenta en el momento en que se

- 
12. Luego de que la historia se ha encargado repetida y contundentemente de demostrar la nula sustentabilidad del primer modelo de desarrollo como forma de aliviar, ya no digamos acabar, la pobreza, muy pocos son los que aún defienden esta tesis.
  13. Para una estimación cuantitativa de la pobreza y de su carácter estructural ver Briones, Carlos "La Pobreza Urbana en El Salvador: Características y Diferencias de los Hogares Pobres 1988-1990". En este trabajo se ensaya una nueva metodología para medir la pobreza y el carácter permanente de la misma en El Salvador.

analicen determinadas políticas —como la política tributaria, política salarial, etc.— sobre las cuales el sector empresarial y el sector laboral pueden demandar medidas totalmente opuestas, y donde la ganancia de uno de ellos se hace a costa de los menores beneficios, o mayores sacrificios del otro sector. Los agentes involucrados deben lograr mirar el contexto general de la situación en que se encuentra el país, y percibir que el sacrificio o las mayores prestaciones sociales que se concedan ahora representan en realidad un costo menor que la violencia o falta de cooperación que puede generarse ante la ausencia de tales prestaciones.

Si se pudiera cuantificar fácilmente y demostrar contundentemente la relación que existe entre la falta de seguridad social, laboral, la situación de miseria, etc., y la pérdida en dinero que este malestar social genera a las empresas, al gobierno y en general a toda la sociedad, probablemente la concertación sería mucho más fácil de lograr. No se trata de presentar el logro simultáneo de la eficiencia con equidad como algo conflictivo, sino como algo necesario, aun cuando en términos realistas y técnicos el diseño de determinadas políticas tendrá que considerar lógicamente los límites impuestos por estos dos conceptos.

No se trata tampoco de pensar idealmente en constituir una sociedad con una distribución perfectamente igualitaria, al contrario a cada quien debe corresponderle de acuerdo a su esfuerzo<sup>14</sup>, pero a todos los que trabajan y sus familias les debe corresponder al menos lo suficiente para vivir con dignidad. Si un trabajador no aporta algo significativo debido a su poca preparación, actualmente es muy difícil afirmar que sea por causa de su falta de capacidad e interés, pues en la mayoría de los casos no se ha tenido ni siquiera la opción de decidir si desarrollar o no su potencial.

El ambiente que impera en la comunidad internacional en relación al modelo de desarrollo que debe ser impulsado y al financiamiento condicionante en torno al mismo, también es propicio para el tipo de desarrollo que se busca. El condicionamiento ya no estará amparado en torno al conflicto este-oeste, sino que girará en torno a los derechos humanos, a una economía compatible con el mercado, y al equilibrio ecológico. De acuerdo al Partido Social-demócrata (SPD) de Alemania: "debería priorizarse sobre todo la lucha contra la pobreza absoluta y el explosivo crecimiento poblacional, así como el fomento de áreas como la

---

14. Por el carácter de este artículo y por la dificultad de este tema, es comprensible que no se ahonde en como y quién ha de determinar lo que debe corresponderle a cada individuo.

educación, la preservación ambiental, los derechos humanos y la democratización<sup>15</sup>.

## V. Propuesta para un Gestión Macroeconómica de Consenso

En este apartado se intentan dar lineamientos generales para llegar a una gestión macroeconómica de consenso, tomando en consideración el tipo de desarrollo al que se aspira, y los costos sociales generados por el programa de ajuste estructural. Hacemos la salvedad que algunas de las propuestas no son estrictamente de carácter macroeconómico, pero por su relevancia o su relación estrecha con agregados macroeconómicos se ha considerado oportuno señalarlas.

Antes de entrar a propuestas concretas se plantean a continuación observaciones generales sobre el programa implementado por el gobierno. A este respecto, podemos decir que las políticas atañen al aumento en la oferta y la productividad han sido seriamente descuidadas, o al menos sus resultados han sido escasos; el programa se ha concentrado en las políticas de restricción a la demanda para solventar desequilibrios macroeconómicos, con todos los costos sociales que implica la disminución del gasto público. Así, en el combate a la inflación se ha recurrido primordialmente a la restricción a la demanda, lo que —junto con factores externos que han permitido una abundancia de divisas y por ende la estabilidad del tipo de cambio nominal<sup>16</sup>— ha contribuido a desacelerar la inflación, pero no ha evitado un deterioro de las condiciones de vida de algunos sectores. Pero de cara al futuro, lo que se necesita es un aparato productivo moderno, y tasas de crecimiento más altas y sostenibles, que lleven a una disminución gradual pero rápida de la pobreza.

Además, debe aceptarse responsablemente que una economía de mercado no significa que las libres fuerzas del mercado, sin intervención alguna del estado, puedan llevar rápida y sin problema alguno a la eficiencia económica y a la equidad de la sociedad. Si esto fuera el caso, no habría objeto en discutir sobre política económica<sup>17</sup>.

- 
15. Holtz, Uwe, "Piedras de Toque", *D + C, Desarrollo y Cooperación*, Nº 1/ 1992.
  16. La abundancia de divisas le ha posibilitado al Gobierno apartarse de su meta de mantener el tipo de cambio real, y por consiguiente le ha permitido eliminar las presiones inflacionarias asociadas a la depreciación de la moneda.
  17. Este modelo de libre mercado al que algunos aspiran como forma ideal de una economía de tipo capitalista, no existe ni aún en los países más desarrollados, que al contrario se caracterizan por una fuerte protección arance-

Ahora que el clima de paz ha abonado el terreno para introducir políticas económicas que no estén influenciadas por el conflicto bélico, es momento propicio de dirigir los esfuerzos a elevar la productividad, y a eliminar las causas más profundas de la pobreza.

Pasando a propuestas de concertación más concretas, en primer lugar es imprescindible analizar la política fiscal, y negociar eficazmente el peso de las diferentes fuentes de captación de recursos sobre las que debe descansar el sistema fiscal, y la aplicación que se hará del gasto público. La política fiscal se torna decisiva por ser uno de los instrumentos más idóneos con que el gobierno cuenta para atacar directamente la pobreza y redistribuir el ingreso. Al momento de efectuar una reforma fiscal debe regir en todo momento el objetivo de acabar con la pobreza.

Por consiguiente, los ingresos tributarios del estado deben descansar en buena medida en los impuestos que gravan directamente la renta, de manera que los que ganen más contribuyan más a las prestaciones sociales del país. No se ha de recurrir a impuestos irrealistamente altos pero deben estar vigentes tasa impositivas que, sin constituirse en fuerte freno para la inversión, conserven su carácter progresivo y contribuyan a una buena proporción de los ingresos fiscales del estado<sup>18</sup>. Con la actual política de reducir las tasas impositivas, el estado está descansando demasiado en la idea de que a menores impuestos, mayor inversión, mayor ingreso y una captación más alta de impuestos<sup>19</sup>. Si esa cadena de sucesos es interrumpida en algún punto, junto con la disminución de los impuestos a la importación —consecuencia de la desgravación arancelaria que simultáneamente ha emprendido el gobierno, y de la caída de los precios del café— debiliten seriamente la recaudación fiscal.

Para aumentar la contribución fiscal además de analizar las tasas impositivas, es necesario establecer un mejor sistema de fiscalización, y

---

laría y no arancelaria para algunos sectores, y por la existencia de una legislación bastante eficaz para evitar monopolios y otras prácticas desleales en el libre juego de la oferta y la demanda.

18. La negociación de tasas impositivas es un ejemplo claro de como se necesita de la disposición y voluntad de las distintas partes involucradas para llegar efectivamente a una política tributaria de consenso que pueda realmente ser progresiva. Este tipo de políticas requiere que todas las partes hagan demandas realistas y que no traten de maximizar las ganancias que pueden obtener de esta negociación como sectores.
19. Al respecto no existen estudios contundentes de los resultados que una disminución de tasas impositivas puede tener sobre el ingreso nacional y la captación de impuestos, ni siquiera para el caso de los países desarrollados.

lograr la ampliación de la base impositiva de manera que se incluya a aquellas actividades que se detecten que, siendo altamente rentables, no contribuyan lo suficiente a la recaudación tributaria. Simultáneamente, debe realizarse una oportuna inversión pública, medida que varios estudios indican contribuye significativamente al fomento de la inversión privada.

En relación a la aplicación del gasto público, es preciso asegurar que no se pueda disminuir la proporción que representa el gasto en programas sociales dentro del gasto público total de forma unilateral. La inversión en el recurso humano, sobre todo a través de la educación y capacitación efectiva, debe verse como una política de oferta destinada a aumentar la productividad a mediano plazo. Sólo con una mano de obra especializada, y que tenga satisfecha sus necesidades básicas, podrá aumentarse cualitativa y cuantitativamente la producción en forma sostenida.

Los programas sociales contra la pobreza deben ser protegidos aún a costa de otras alternativas. Ahora es momento propicio para negociar que la mayor parte de fondos que antes se dedicaba a gastos militares se dediquen a gastos sociales. Para plantear demandas concretas hay que considerar el monto total de los fondos necesarios para impulsar programas sociales bastante efectivos, así como también la proporción máxima que llegó a alcanzar el gasto social dentro del gasto total antes del conflicto armado, el monto de otros proyectos prioritarios, y los recursos con que se cuenta.

En cuanto a los organismos que tendrán a su cargo el desarrollo de programas con sentido social, las ONG podrían demandar una participación activa en este campo, aún cuando supervisados por el gobierno. Si no existe una fuerte politización en las actividades de las ONG, el gobierno saldría favorecido al aprovechar la experiencia de estas organizaciones para detectar las necesidades más urgentes de las comunidades, y la forma de como resolverlas.

Una política de gasto público con sentido humano puede reducir los costos sociales asociados a las políticas de ajuste estructural. En este sentido, lo que se pretende es que la reducción de déficit fiscal se logre a través de un aumento en la recaudación tributaria, de la disminución de los gastos en defensa y de otros gastos improductivos, pero con un aumento de los fondos destinados a los servicios sociales.

Puede solicitarse asimismo la creación de una dependencia encargada de auditar la captación y uso de fondos estatales. Este organismo deberá estar desvinculado de todo nexo político, y aún cuando no tuviera

poder decisorio sobre el uso que debe hacerse de los fondos, si debe contar con la suficiente autoridad para fiscalizar y al mismo tiempo evitar el despilfarro de recursos, y la existencia de gobiernos corruptos e ineficientes. Los informes de auditoría deberían ser publicados para que toda persona interesada tuviera acceso a ellos, y en general toda información proveniente del sector público no debería ser privilegio de unos pocos.

En cuanto a la política de desgravación arancelaria, debe adoptarse el compromiso que aún en el caso de zonas libres o uniones aduaneras, ciertos bienes considerados de lujo no estén exentos de impuestos. igualmente, si el resto de países otorgaran incentivos a sus productos de exportación o aplicaran barreras arancelarias o no arancelarias a nuestros productos, podría estar abierta la posibilidad de recurrir al mismo trato para los bienes provenientes de esas naciones, cuando la defensa de fuentes de trabajo en el país así lo requiera.

Es necesario que además de una política crediticia concesional para el sector reformado, el sector informal y las actividades productivas en las zonas que fueron tradicionalmente conflictivas, existe otro tipo de asistencia sobre todo técnica, de capacitación, y de mercadeo y comercialización para ayudar al despegue de estas actividades y para que puedan insertarse exitosamente no sólo al mercado interno sino también al mercado internacional, lo que puede significar recurrir en su inicio a subvenciones temporales.

Para preservar los salarios reales de los trabajadores debe negociarse que el salario mínimo establecido tome en cuenta no sólo la productividad (concepto difícil de medir) sino también, y sobretudo, que considere el costo actualizado de la canasta ampliada. La revisión salarial debería realizarse periódicamente, aunque en diferentes momentos para los distintos sectores, para evitar presiones inflacionarias generalizadas. Estamos conscientes de que la recuperación de los salarios reales sólo podrá hacerse en forma gradual, y que por otro lado la indexación de los salarios podría originar una espiral inflacionaria difícil de controlar, que rápidamente eliminaría cualquier mejora salarial, pero todo empresario en el momento de fijar el salario a sus empleados debe tomar en cuenta no sólo su tasa de ganancia<sup>20</sup> sino también la condición de vida a que está destinando a ese trabajador y su familia.

---

20. La tasa de ganancia es un dato muy importante por cuanto permite calcular hasta cierto punto la posibilidad real de incrementos salariales sin menoscabo de la actividad productiva, y también posibilita comparar esta tasa con la tasa promedio de los países industrializados, pero el conocimiento de este dato también puede generar un fuerte manipuleo político y de clases.

En cuanto a la política de control de precios, es conveniente concertar la existencia de leyes antimonopólicas efectivas y la creación de un organismo de defensa al consumidor que tuviera dentro de sus atribuciones la publicación periódica de la lista de precios de productos básicos de similar calidad ofrecidos en distintos establecimientos, y la denuncia responsable de actividades oligopólicas o monopólicas.

El Estado puede además implementar medidas incentivadoras (cierta exención de impuestos por ejemplo) para aquellas empresas que ofrecieran productos básicos a precio de costo o subsidiados a sus trabajadores a través de despensas, o que ofrecieran participación de utilidades a sus trabajadores.

Por los efectos inflacionarios que surgen de toda devaluación, puede concertarse que tal medida vaya acompañada de otras acciones que contribuyan a mantener el poder adquisitivo de la clase trabajadora. Aquí puede pensarse en algún tipo de subsidio dirigido a grupos específicos para ciertos productos que forman parte de la canasta de consumo de los más pobres. La efectividad de tal medida dependerá de que tan bien pueda hacer llegar este subsidio a la clase que se pretende favorecer.

En torno al aumento de las tarifas públicas, puede plantearse la alternativa de que el aumento se haga en forma gradual, y que además se mantengan tarifas diferenciadas para los servicios de agua y luz de acuerdo a la cantidad consumida (para evitar despilfarros), a la zona geográfica (zonas residenciales, barrios pobres, etc.), y según el uso (privado, industrial, comercial, etc.).

Otras medidas, no precisamente de política macroeconómica que aunque no resuelven la pobreza pueden contribuir a aliviarla a corto plazo, y que por tanto hay que proponer, influyen una campaña más agresiva de control de la natalidad, y la creación de guarderías<sup>21</sup>, la alimentación de niños en las escuelas, mejores pensiones, un sistema eficiente de protección a la vejez, etc.

De lo anterior podemos concluir que si bien se pueden negociar determinadas políticas económicas, para solventar la pobreza se requiere además de una serie de medidas que incluyen sobretodo mejores prestaciones sociales, mejoras en la capacitación humana, mejor distribución del ingreso, mejor distribución y mayor acceso a la riqueza, parte de todo un paquete de políticas sectoriales, de políticas sociales y de reformas institucionales, administrativas y legales. Pero sobretodo se necesita de

---

21. Evidencia de que la falta de este tipo de políticas contribuye a agravar la pobreza se encuentra en Briones, Carlos, Op. Cit.

**los mecanismos adecuados para lograr una correlación de fuerzas equilibrada y del deseo de los distintos antes participativos para lograr que todo lo que formalmente se acepta o lo que dentro del marco legal se acuerde, se lleve a la práctica efectivamente, y que no se obvien o se distorsionen las decisiones o políticas que se adopten, causa frecuente en el pasado de que los deseos expresados por los distintos gobiernos hayan tenido nulos o escasos resultados en la lucha contra la pobreza.**

