

Plan de Investigación del IIES-UCA

Nuestro punto de partida es el principio de que la finalidad de todo proceso de desarrollo económico debe ser el mejoramiento del bienestar material de la población en general. En una sociedad agobiada por la pobreza, ésto significa especialmente el avance sostenido hacia la erradicación de ese fenómeno. Este ha de constituir el horizonte de toda estrategia económica, y el criterio principal del desarrollo económico.

A costa de alguna simplificación, se puede afirmar que en El Salvador esa empresa demanda, en el plano económico, fundamentalmente 2 cosas:

- Un crecimiento económico fuerte y sostenido (acompañado de niveles elevados de empleo).
- Una distribución más equitativa del ingreso y de los frutos del crecimiento.

Esto es así porque el desarrollo económico de un país no puede reducirse al sólo aumento de la producción de bienes y servicios, ni tampoco a una distribución más equitativa de un ingreso insuficiente. Dicho de otro modo, no todo proceso de crecimiento implica desarrollo, pero todo proceso de desarrollo requiere de crecimiento económico.

También es evidente que entre los objetivos de un crecimiento económico fuerte y de una distribución más equitativa de los frutos del mismo, pueden presentarse conflictos. Las estrategias de desarrollo o los "proyectos de nación" se diferencian fundamentalmente por la forma en que resuelven o plantean resolver esos conflictos.

En lo que a continuación se presenta se discuten algunos pilares que una estrategia de crecimiento fuerte, sostenido y equitativo para El Salvador debería de tener. El propósito de ello no es, sin embargo, señalar lineamientos para lo que podría ser una estrategia de tal naturaleza. Más bien, lo que se pretende es identificar posibles temas o

áreas de investigación que se inscriban en el marco de la problemática de un crecimiento fuerte, sostenido y equitativo. Dado el carácter esquemático de este documento (el documento es más un plan de investigación), tampoco se hacen esfuerzos por sustentar exhaustivamente todos los planteamientos desarrollados. El objetivo fundamental del documento es plantear de una manera clara las reflexiones que enmarcan los temas que se proponen para ser abordados dentro de las áreas básicas de investigación del Instituto.

I. Crecimiento fuerte y sostenido

1. En un país con un ingreso por habitante tan bajo, como El Salvador, el fenómeno de la pobreza no se explica únicamente por una distribución sumamente inequitativa de la riqueza y del ingreso. El nivel de ingreso, que resulta principalmente de la capacidad productiva de la economía, es *también* un factor importante en la explicación de la pobreza. El Salvador, cuyo ingreso por habitante es actualmente inferior al de hace más de un cuarto de siglo, está obligado no sólo a recuperar el inmenso terreno perdido durante la década pasada, sino también a incrementar aceleradamente el tamaño pre-*crisis* de su producto. Ello requiere que el país logre y sostenga en las próximas décadas altas tasas de crecimiento económico. Esta tarea exige, en el plano económico, fundamentalmente lo siguiente:

1.1. *La transformación/reconversión sistemática del aparato productivo nacional.* Esta transformación, que demanda un mayor esfuerzo en términos de acumulación, implica principalmente lo siguiente:

- La incorporación (orientada) y adaptación de los avances tecnológicos que se han registrado en el mundo en los últimos años.
- El desarrollo de capacidades tecnológicas propias.

El primer aspecto, especialmente, está asociado a la reconversión del aparato productivo industrial, así como al mejoramiento de las técnicas de producción en el sector agropecuario, factores claves para la elevación de la productividad que un crecimiento fuerte y sostenido exige. El segundo se vincula fundamentalmente al fomento que debería darse a las actividades de investigación y desarrollo, al fomento de la ciencia y tecnología, con el objeto de elevar la productividad de nuestra economía.

Ambos aspectos implican la definición y adopción de una política tecnológica sistemática y deliberada. Puesto que es muy difícil que esto se realice espontáneamente en la escala y modalidad que la economía salvadoreña demanda —al menos esto es lo que la experiencia en el

pais ha puesto en evidencia—, en esta tarea el Estado debería de desempeñar un rol importante, al menos como promotor y orientador del proceso.

El problema de la tecnología apropiada es un aspecto importante que habrá de abordarse dentro de los esfuerzos de reconversión, particularmente en su relación con la productividad y el empleo.¹ Esto teniendo en cuenta, especialmente, que pueden existir tecnologías que rindan una elevada productividad, potenciando de esta manera el crecimiento, pero que sin embargo sean excesivamente ahorradoras de mano de obra y contribuyan muy poco a reducir el desempleo o la pobreza.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que dado que es prácticamente imposible lograr una transformación productiva acelerada y total en un plazo relativamente corto, es necesario considerar que la heterogeneidad estructural y el rezago tecnológico de la base productiva seguirán actuando en el corto y mediano plazo como restricciones no sólo para la recuperación económica sino también para un crecimiento equilibrado. La heterogeneidad estructural demandará, en este contexto, de una acción especial.

Debe considerarse, asimismo, que puesto que la economía salvadoreña carece de sectores productores de bienes intermedios y de capital lo suficientemente desarrollados, el imperativo de la transformación productiva implica, por otra parte, la necesidad de un intenso esfuerzo de abastecimiento de insumos y bienes de capital, la inmensa mayoría de los cuales habrán de obtenerse fundamentalmente vía importaciones, al menos en el corto y mediano plazo. Algo similar es válido también para la tecnología no tangible. Esto plantea al menos dos puntos:

— la necesidad del financiamiento externo. Esto conduce a que tenga que abordarse problemas como el de la inversión extranjera directa, el endeudamiento externo, y la ayuda externa. El entorno internacional y los cambios geopolíticos son importantes restricciones a considerar en ésto.

-
1. La relación entre tecnología y ecología sería también otro punto a tener en cuenta en la definición de la tecnología apropiada, particularmente si se tiene en mente la sostenibilidad del crecimiento y la subordinación de éste a la elevación del bienestar de la población. En este documento, sin embargo, este elemento no se considera; tampoco se considera el problema ecológico en general. Creemos, sin embargo, que ésta es una dimensión de gran importancia que debería ser abordada desde un enfoque multidisciplinario, de cara al diseño de un plan integral de desarrollo.

— la necesidad de fortalecer la capacidad exportadora del país. Para ello es imprescindible la mejora de nuestra competitividad en los mercados mundiales y la adopción de una política deliberada de promoción de exportaciones. La transformación productiva ha de ser a su vez un componente fundamental de esta política y una condición para el mejoramiento sostenido de nuestra competitividad. Las políticas cambiaria y comercial, etc. son también aspectos de gran importancia.

El problema del sector externo merece una mención especial. El Salvador ha sido, y será por un buen tiempo, un país con un alto grado de vulnerabilidad externa. A los límites tradicionales de escasa diversificación de las exportaciones y rigidez de la estructura de importaciones se ha añadido en los últimos años la disminución del volumen de exportaciones, el peso de la deuda externa y el deterioro de los términos de intercambio. Aunque ésto ha sido superado en alguna medida con la ayuda de las transferencias privadas (remesas) y las donaciones oficiales, ello ha reforzado la dependencia de la capacidad de importación del país de variables totalmente exógenas al desempeño exportador de nuestro aparato productivo. Por otra parte, no puede pensarse en ellas como una fuente permanente de divisas.

Dado que en una economía como la nuestra (pequeña y abierta) el ritmo de crecimiento económico es fuertemente afectado por la disponibilidad de divisas, la fortaleza o fragilidad del sector externo se convierte en un factor de estímulo o restricción para crecer sostenida o establemente. En este sentido, cualquier estrategia de crecimiento debe tener muy en cuenta la viabilidad del sector externo.

1.2. *El fortalecimiento de la capacidad de acumulación de capital.* Esto supone fundamentalmente un incremento del coeficiente de ahorro e inversión nacional. La modernización y fortalecimiento del sistema financiero nacional —y la promoción de pautas de consumo más austeras donde ésto sea posible—, por una parte, y el financiamiento externo (o el ahorro externo), por otra, son elementos esenciales al respecto. Los problemas de la inversión extranjera y del endeudamiento externo aparecen nuevamente acá. Las políticas tributaria y de tasas de interés habrán de constituir también elementos importantes de cara a este esfuerzo. El incremento del ahorro público, por su parte, tampoco carece de relevancia en este contexto.

1.3. *La realización de mayores y renovados esfuerzos en la formación de capital humano.* Este es un elemento importante tanto para el crecimiento en sí como en la tarea de transformación de la estructura productiva, y demanda de la definición y adopción de una estrategia

sistemática y deliberada de formación, adiestramiento, readiestramiento, etc. de recursos humanos. La naturaleza misma de la tarea y el bajo nivel de educación y adiestramiento técnico de la población salvadoreña, indican que el Estado deberá jugar un rol importante en ese esfuerzo. La readecuación/reforma del sistema educativo es un aspecto que habrá de abordarse dentro de estos esfuerzos. Debe recordarse a este respecto que el problema no se reduce simplemente a la deseabilidad de la educación, sino también a qué clase de educación es la más adecuada para promover la transformación productiva, el crecimiento y la equidad.

La necesidad de elevar/mejorar la capacidad productiva física del país, a fin de dotar de una base firme al proceso fuerte y sostenido de crecimiento, se encuentra detrás de los tres puntos anteriores.

1.4. *Mayor eficiencia en el uso de los recursos.* Una mayor eficiencia permitiría incrementar el tamaño del producto para un nivel dado de capacidad productiva física (fuerza de trabajo y medios de producción), es decir, incrementar la productividad de los recursos. Esta tarea es algo que no atañe solamente al sector público, aunque en éste una mayor eficiencia constituye un imperativo impostergable. El logro de este objetivo exige en general afrontar una serie de distorsiones acumuladas en nuestra economía, así como la realización de reformas institucionales que involucren en buena medida —aunque de ningún modo de manera exclusiva— al sector público. El avance hacia la transformación productiva ha de preceder al hacer frente a algunas de esas distorsiones, sobre todo las que tienen que ver con la política comercial.

1.5. *Un contexto macroeconómico estable.* Esto significa fundamentalmente una inflación razonablemente baja (digamos la exigida por los cambios en los precios relativos) y un déficit externo sostenible en el mediano-largo plazo.² Ambos aspectos están íntimamente relacionados con el manejo de las políticas fiscal, monetario-crediticia y cambiaria, así como con la política financiera internacional. La transformación productiva, en tanto propiciadora de una mayor competitividad, aparece nuevamente acá como elemento importante, particularmente con relación al segundo aspecto.

2. Los puntos señalados anteriormente se refieren principalmente al aspecto producción u oferta. Nada se ha dicho, sin embargo, sobre

2. Decimos déficit concretamente porque, descontando las transferencias, no es muy realista pensar que en el mediano plazo El Salvador pueda revertir la situación de la cuenta corriente de su balanza de pagos.

hacia dónde debería de dirigirse esa producción, o sobre el aspecto demanda. A este respecto, se puede afirmar que el mercado externo debería jugar un papel fundamental; es decir, se trataría de una estrategia de crecimiento con una orientación hacia afuera. Esta orientación no debe entenderse como el poner todo nuestro aparato productivo en función de las necesidades externas. Más adelante se señala con mayor precisión qué entendemos por tal orientación. Por ahora, basta con apuntar que las exportaciones habrían de constituir un elemento importante en el proceso de crecimiento. Sin pretender en modo alguno agotarlas, pueden señalarse dos razones importantes en favor de ello:

- La necesidad de hacer viable en términos macroeconómicos la estrategia de crecimiento (evitar el estrangulamiento externo);
- La estrechez del mercado nacional y el límite que éste impone al crecimiento.

Arriba nos hemos referido brevemente a la primera razón. Nos detendremos un poco en la segunda de ellas, que está vinculada especialmente con la producción manufacturera. La estrechez del mercado se define sobre todo con relación a lo que constituye el tamaño óptimo mínimo de una planta industrial en la inmensa mayoría de actividades manufactureras³. Si un crecimiento fuerte exige el logro de una mayor eficiencia y productividad, éste es un factor de gran importancia. La necesidad de exportar resulta, en este sentido, una especie de corolario o consecuencia necesaria del uso de tecnología moderna altamente productiva y de un mercado interno estrecho.

La necesidad de la integración regional aparece en este contexto, sobre todo si tenemos en cuenta que ésta constituye una forma de ensanchar el mercado para nuestros productos. Cabe señalar que una orientación hacia afuera no excluye en modo alguno una mayor integración a bloques comerciales regionales. De hecho, el destinar una buena parte de la producción a un mercado regional —producto o no de un esfuerzo de integración— no es sino una modalidad de orientación hacia afuera. Existe evidencia, sin embargo, de que aún la dimensión del mercado centroamericano resulta demasiado pequeña —ex-

3. Sobre este punto, cfr. Carlos Mackinlay (1986). "Estructuras productivas y tamaño de las economías: el caso de las pequeñas economías latinoamericanas". *Economía de América Latina* N° 15, pp. 137-210. Un estudio de un carácter distinto sobre el mismo tema es Frederic Pryor (1972). "The Size of Production Establishments in Manufacturing". *Economic Journal* (Junio), pp. 547-566.

cepto para unas pocas ramas industriales— para aprovechar las economías de escala inherentes a gran cantidad de actividades manufactureras.⁴ Naturalmente, esto no significa que la integración centroamericana sea estéril como mecanismo para ampliar el mercado para nuestra producción industrial; significa que es necesario pensar también en los mercados extrarregionales como destino para al menos una parte de esa producción, a fin de tener al menos la posibilidad de aprovechar las economías de escala en la producción industrial.

+ Se ha hablado mucho de la necesidad de una orientación hacia adentro de la economía para dinamizar el proceso de crecimiento. Es preciso señalar, sin embargo, que cuando el tamaño de la economía en términos de ingreso es tan pequeño, el volcarse hacia adentro se enfrenta inmediatamente con el tamaño del mercado, a menos que, una vez se adopta el uso de tecnología (industrial) moderna, se quiera renunciar a los beneficios que ésta ofrece en términos de productividad. Esto obviamente puede hacerse. El problema está en que tal renuncia significa sacrificar innecesariamente y en diversos grados el tamaño mismo del producto e incluso el logro de mayores niveles de empleo, y, de ese modo, también un crecimiento más rápido.

En El Salvador, en el pasado se ha aceptado en alguna medida tales sacrificios, manteniendo niveles elevados de capacidad ociosa en el sector industrial, aún con el mercado más amplio que la integración centroamericana ha posibilitado.⁵ En aquellas actividades en que son importantes las economías de escala, éso ha producido resultados desfavorables en términos de elevación de los costos de producción.⁶ Ha sido el consumidor quien, en último término, ha cargado con tales resultados a través de precios más altos, pues la elevada protección arancelaria ha garantizado a muchas actividades una especie de cautiverio del mercado doméstico.

-
4. Véase W.R. Cline (1982). "Las economías de escala y la integración económica en América Latina". *Integración Latinoamericana* 7, # 68 (Mayo), pp. 3-33. En este estudio se compara la escala óptima mínima con el tamaño del mercado para veinte actividades manufactureras. El autor encuentra que el mercado salvadoreño en 1978 era lo suficientemente amplio sólo para una actividad (tejidos de algodón y sintéticos), mientras el centroamericano lo era únicamente para tres (tejidos de algodón y sintéticos, zapatos y harina) (Cuadros II-3 y A-4, pp. 15 y 31).
 5. Cfr. SIECA (1973). *El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década*. Buenos Aires: BID/INTAL; Blanca Cárcamo *et. al.* (1989). *Capacidad ociosa en el sector industrial salvadoreño y reactivación económica*. San Salvador: UCA. (Tesis de grado, economía).

+ Es sumamente importante señalar que la orientación hacia afuera de un patrón de crecimiento no es necesariamente incompatible con el imperativo de satisfacción de necesidades básicas, como su orientación hacia adentro no es en modo alguno garantía de mayores posibilidades de satisfacción de esas necesidades, en particular de las alimentarias.⁷ En principio, aparte de sus diferencias en cuanto a capacidad para hacer crecer más rápidamente el producto, no hay argumentos sólidos que respalden la idea de que uno es superior al otro en términos de favorecer la satisfacción de necesidades básicas. Este sería el caso si uno generara, por su misma naturaleza, un crecimiento más inequitativo que el otro. La evidencia mundial existente al respecto no es contundente, aunque pareciera inclinarse en favor del patrón de orientación hacia afuera.⁸ *En general, dado un cierto nivel del ingreso, la posibilidad de una mayor satisfacción de esas necesidades depende fundamentalmente de la acción distributiva y redistributiva propiciada por el Estado y de la estructura de distribución del poder dentro de la sociedad, más que del tipo de orientación del patrón de crecimiento.* La experiencia de la inmensa mayoría de países capitalistas que durante este siglo ensayaron un crecimiento industrial basado fundamentalmente en el mercado interno (o regional) parece decir bastante a este último respecto.

Por otra parte, la realidad de la inmensa mayoría de países pequeños desarrollados nos muestra que su crecimiento depende fuertemente de sus exportaciones,⁹ y no por eso son incapaces de satisfacer las necesidades internas de consumo. No obstante, estos países cuenta con un mercado interno fuerte, lo cual, sin embargo, no es fruto del volcarse hacia adentro, sino de que el tamaño de sus economías es lo suficientemente grande (su ingreso es lo suficientemente alto). Países como Holanda, Bélgica, Luxemburgo, Suiza, etc. demuestran que si una economía es capaz de competir en el mercado mundial, si sus exportaciones son lo suficientemente diversificadas, su nivel de desempleo lo suficientemente bajo y su ingreso está distribuido de

6. Véase Cline, *op. cit.*, cuadro II-5.

7. Hacemos referencia específicamente a las necesidades alimentarias porque dentro de los bienes y servicios básicos son los alimentos y otros bienes similares los que son objeto del comercio internacional, y en los cuales se presenta realmente la opción de producirlos internamente, importarlos, etc.

8. Véase Banco Mundial (1987). *Informe sobre el desarrollo mundial 1987*. Nueva York: Oxford University Press.

9. Cfr. Vicente Galbis (1990). *Economías pequeñas y abiertas: estrategias comparadas*. Mimeo.

manera bastante equitativa, y es lo suficientemente alto, la dependencia del mercado internacional tanto en exportaciones como en importaciones (o una gran apertura externa) no representa en sí un serio problema, ni en términos de vulnerabilidad ni en términos de satisfacción de necesidades básicas, o de seguridad alimentaria.

+ Si el problema fuera la seguridad alimentaria, en el sentido de asegurar a la población el acceso a una oferta interna "suficiente" de alimentos, ésto no ha de ser fruto necesariamente del volcarse hacia adentro, sino de que toda la población (o su inmensa mayoría) cuente con un ingreso que le permita satisfacer esas necesidades, teniendo en cuenta que también hay que satisfacer otras. Este tipo de seguridad no está asociado forzosamente a la orientación específica (hacia afuera o hacia adentro) de un patrón de crecimiento, sino al tamaño del ingreso por habitante de la economía en cuestión, a la distribución de ese ingreso entre la población y a la capacidad doméstica de importación.

Un país puede muy bien producir una oferta alimentaria suficiente para dar de comer a toda su población, pero si una (buena) parte de ésta no puede acceder a ella, esa autosuficiencia no sirve de mucho, o no sirve a los propósitos que debería servir. Lo que se sucederá, en ese caso, es que una parte de esa oferta se exportará, si se es lo suficientemente competitivo. Si no se es competitivo y la producción tampoco puede realizarse internamente, la producción alimentaria simplemente declinará y la autosuficiencia desaparecerá, tarde o temprano.¹⁰

De manera similar, un país con un patrón de crecimiento orientado hacia afuera y deficitario en términos de producción alimentaria; pero cuya población (su inmensa mayoría al menos) cuenta con un nivel de ingreso lo suficientemente alto como para satisfacer adecuadamente sus necesidades de alimentación, puede muy bien importar una parte de sus alimentos, y obviamente no estará en problemas. Una variedad de países pequeños desarrollados ilustran muy bien ésto. Obviamente, siempre existe la posibilidad de una dependencia extrema de un país determinado, y de que —por cualquier razón (una guerra, por ejemplo)— en un momento determinado no podamos importar de ese país y estemos en serios problemas. Sin embargo, son sumamente escasos —si es que los hay— los bienes alimenticios que son producidos por un sólo país o por un número muy reducido de países para que esa

10. Esto sería inevitable, a menos que estemos pensando en una economía centralmente planificada y/o altamente subsidiada.

posibilidad haya de ser tomada tan en serio, y decidamos lanzamos a la autarquía alimentaria.¹¹

+ En realidad, y en general, aquellos bienes que pueden o podrían producirse internamente sólo a costas de grandes ineficiencias u otros costos (ecológicos, por ejemplo) —debido sobre todo a condiciones naturales o vinculadas con la naturaleza—, y que pueden ser comerciados internacionalmente, resulta más conveniente importarlos; a menos que se trate de bienes de gran valor estratégico y cuyo comercio internacional no sea tan generalizado más allá de cierto espacio geográfico (como la electricidad, por ejemplo).¹²

11. Lo anterior no significa que se abogue por una desprotección de la producción alimentaria de origen agropecuario. Significa solamente que la competitividad de esa producción en nuestro mercado no debería fundarse en la mantención permanente de aranceles sumamente altos o prohibitivos. Por cierto, resulta un tanto paradójico que la estrategia de sustitución de importaciones basada en el mercado interno (y regional), seguida en El Salvador luego de la postguerra, penalizará fuertemente a ese tipo de producción en términos de protección arancelaria. Un régimen comercial más o menos neutral, como el que estaría tras una orientación hacia fuera, no necesitaría incurrir en tal penalización. Y puesto que tal régimen no es sinónimo en modo alguno de desmantelamiento de la protección, la producción agropecuaria en general gozaría de una mayor protección que la que en el pasado ha tenido.
12. Para el caso de El Salvador, al menos, otra excepción importante la constituiría la producción de granos básicos, realizada en su gran mayoría por pequeños productores, quienes no sólo tienen en ella una fuente de vida importante, sino también prácticamente una cultura en torno a la misma. En ese sentido, si fuera necesario, debería de otorgarse un tratamiento especial —preferiblemente temporal— en términos de protección, pero más como una modalidad de política de ingresos que de política de autosuficiencia.
Por otra parte, debe tenerse en cuenta que la racionalidad de estos productores es muy distinta a del productor capitalista, y sus actividades no pueden ser juzgadas, en términos de eficiencia, a partir de los mismo parámetros con que se juzgaría la eficiencia de la producción capitalista. De ahí que esa producción esté al margen del criterio arriba señalado. Además, este es un sector con una muy baja productividad, no fundamentalmente por los caprichos de la naturaleza, sino porque la tecnología, la infraestructura, asistencia técnica, crédito, etc. al que los productores tiene acceso es o muy pobre o inexistente. Como en otras actividades en el sector agropecuario, un esfuerzo serio de política sectorial tendiente a elevar la productividad de la producción de granos básicos sería imprescindible en el marco de una reconversión técnica del sector agropecuario. El resultado muy bien podría ser que tal actividad mejore sustancialmente

Nuestra posición es que, en general, debería producirse internamente lo que un país puede producir de manera eficiente, así como lo que *podría* producir eficientemente y es necesario para la configuración de una estructura productiva que pueda respaldar firmemente un crecimiento sostenible en el tiempo. Esto último busca hacer referencia a las ventajas comparativas dinámicas, o a la necesidad o conveniencia de *construir* ventajas comparativas en determinados áreas o actividades (por ejemplo, en algunas áreas de la manufactura e incluso en algunos bienes alimenticios), de manera que no sean las ventajas comparativas estáticas o las fundadas en factores naturales las que dicten la forma que va a asumir la estructura productiva doméstica. Evidentemente, el mercado a secas no puede construir ventajas comparativas, como tampoco puede percibir o identificar satisfactoriamente las ventajas comparativas dinámicas. El Estado, junto con ciertas instancias de la sociedad civil, estaría llamado a jugar un rol importante en esa identificación, y en la formulación e implementación de una política industrial de respaldo sistemático y deliberado a aquellas actividades en que las ventajas comparativas deben constuirse.

+ Más que la orientación hacia afuera, el problema está en qué tipo de bienes se debería de exportar, en la diversificación de la exportaciones y en la forma en que éstas deberían de ser fomentadas. A este respecto, existen fuertes argumentos *en contra* de que un país como El Salvador se especialice en exportaciones de origen agrícola —sean éstas no tradicionales o tradicionales—, como propone la estrategia actualmente en marcha. Existen, por otra parte, grandes razones en favor del fomento a la exportación de cierto tipo de manufacturas¹³ —y en general de una industrialización eficiente y potenciadora de un crecimiento sostenible en el tiempo—, punto olvidado casi por completo en la actual estrategia. Asimismo, existen fuertes razones contra la idea

su competitividad, y que de hecho el país logre alcanzar una ventaja comparativa en ella, una ventaja comparativa *construida* sobre bases sólidas.

13. Otra vez, se presenta el problema de nuestra competitividad y de nuestra capacidad para producir eficiente y sistemáticamente ese tipo de bienes -- y la consiguiente necesidad de la transformación productiva--, pues no contamos con la base industrial que ello requeriría. Esta es una de las áreas en que debe pensarse en la construcción de ventajas comparativas, por lo menos en aquellas actividades con el mayor potencial en el comercio internacional. La generalidad de las actividades de maquila que en la actual estrategia se fomentan, cumplen muy raras veces con ese criterio.

de mejorar la competitividad de las exportaciones sobre la base de salarios reales bajos.

+ Es necesario señalar que la orientación hacia afuera del crecimiento no significa la renuncia a un proceso de sustitución de importaciones ni mucho menos que ésto carezca de toda importancia. La misma necesidad de hacer viable el sector externo es un factor que exige éso, y las ganancias en competitividad resultantes de la transformación productiva un factor que ayudaría a posibilitarlo. Tampoco significa que se tiene inevitablemente que retroceder en términos del grado de suficiencia alimentaria; ni que ramas vinculadas a la satisfacción de necesidades básicas no sean fortalecidas y no puedan contribuir a un mayor dinamismo económico, o que tengan necesariamente que declinar simplemente porque no podemos ser autosuficientes; si en esas ramas somos lo suficientemente competitivos (o eficientes) o podemos llegar a serlo sobre bases auténticas, es decir, sin tener que recurrir a una protección desmesurada o permanente, a la degradación de los salarios reales, al deterioro del ecosistema, etc., no hay razón alguna para que éso deba suceder, y puede muy bien suceder lo contrario.

Tampoco significa descartar el mercado interno como fuente de dinamismo de la economía. El mercado interno como fuente de dinamismo irá cobrando cada vez mayor importancia a medida que el ingreso se expanda. Este es un punto importante que debe recalcar: el mercado interno no se fortalece simplemente destinando la producción hacia su interior, bajo el amparo de una elevada protección arancelaria y/o de subsidios; su fortalecimiento ha de provenir principalmente del crecimiento del tamaño de la economía. Esto tampoco niega que ciertas medidas que afecten la distribución del ingreso no sean capaces de contribuir también a ese fortalecimiento, aunque sin aumentos significativos en el tamaño de la economía estas medidas probablemente no tendrían en esa área un impacto muy importante.¹⁴ Si se harían sentir más en la *estructura* de la demanda interna y de la producción, así como en la incidencia de la pobreza (contribuirían sin duda alguna a disminuir la pobreza), particularmente desde una perspectiva estática.

En términos de política económica, la orientación hacia afuera significa, desde una perspectiva global, que debe diseñarse y contarse con una política macroeconómica que por lo menos no penalice a las

14. Los resultados de la investigación de Cline, citados arriba, son bastante sugerentes a este respecto. Véase la nota 4.

exportaciones con relación a las ventas en el mercado doméstico (contar con un régimen comercial más o menos neutral)¹⁵, y con una política sectorial que favorezca a las exportaciones, en términos de esfuerzos institucionales que, por ejemplo, faciliten el acceso o penetración de mercados, promuevan la elevación de la productividad de las actividades que producen bienes objeto del comercio internacional, etc.

Finalmente, la idea de orientar la economía hacia afuera en el sentido que acá nos interesa, no significa sino asumir como un problema básico la restricción externa —y por tanto asumir el fortalecimiento de la capacidad exportadora de la economía como pilar estratégico para un crecimiento sostenible en el largo plazo—, y asumir como restricción interna a un crecimiento fuerte, el tamaño del mercado doméstico. Para fortalecer la capacidad exportadora nos parece fundamental el adoptar el objetivo de producir eficientemente tanto para el mercado internacional como para el mercado interno, y para obviar esa restricción interna la necesidad de destinar una buena parte de nuestra producción al mercado externo. Ambos elementos requieren de la adopción de una política económica como la arriba descrita. Es precisamente en estas líneas que tomaría sentido la orientación hacia afuera.

3. En las páginas precedentes hemos hecho referencia varias veces a la necesidad de la acción del Estado en algunos aspectos importantes dentro de lo que podría ser una estrategia de crecimiento. Es preciso señalar, sin embargo, que existe cierto grado de consenso en torno a que el Estado parece haber perdido capacidad para orientar eficientemente el proceso de desarrollo. Esta pérdida de capacidad resulta en gran medida de una pérdida de legitimidad, de su incapacidad de transformar las demandas sociales en opciones políticas, del deterioro de su capacidad técnico-administrativa como resultado de la hipertrofia de su función de "empleador" de última instancia.

Sin embargo, la manifestación más evidente de esta pérdida de capacidad es la crisis fiscal. Diferentes factores, entre ellos el servicio de la deuda, el desproporcionado peso del gasto militar y la baja capacidad de recaudación tributaria, han contribuido a hacer aún más escasos los recursos públicos para el desarrollo. En este sentido, la crisis fiscal/ crisis del Estado actuará como una restricción a superar, ya

15. Esto no significa necesariamente que el régimen comercial este desprovisto de toda selectividad. Este puede ser en términos globales neutral y al mismo tiempo mantener cierta selectividad, es decir, discriminar abiertamente en favor de ciertas actividades específicas. En nuestra opinión, esta selectividad debería de ser un componente fundamental de la estrategia. Esto también se aplica a la política sectorial.

que no sólo será necesario aumentar la eficiencia del Estado, sino también sus recursos. Algún grado de *redefinición* de lo que tradicionalmente ha sido el rol del Estado en la economía se plantearía como necesario en ese contexto. Esa redefinición, sin embargo, no debe entenderse como la renuncia por parte del Estado a su rol de agente activo en la promoción del desarrollo económico y social.

II. Distribución más equitativa del Ingreso y reducción de la pobreza

No existe ninguna fuerza interna en el mecanismo del mercado que, partiendo de una muy alta desigualdad en la distribución del ingreso y de los activos sociales, y de un elevado déficit en la satisfacción de las necesidades de la población, oriente en forma automática la asignación de los recursos hacia la solución del problema de la pobreza y la desigualdad.

En tal sentido, una apropiación de los frutos del crecimiento por parte de los grupos de menores ingresos exige la adopción del objetivo de desarrollo equitativo entre los actores del espacio socio-político.

Este desarrollo equitativo supone no sólo la mejora progresiva del bienestar material de la población en general, sino también una reducción de la desigualdad de los niveles de vida de los diferentes grupos sociales; es decir, un aumento más acelerado en los niveles de bienestar de aquellos grupos de menores ingresos, a fin avanzar hacia la erradicación de la pobreza que se constituye como la manifestación más flagrante de la desigualdad.

Sin pretender avalar el burocratismo y la hipertrofia estatal, es claro que en este esquema el Estado surge como el ente orientador de una estrategia de desarrollo equitativo. Ello porque el Estado, además de contar con más recursos para tratar de conciliar acumulación y distribución del ingreso, en una sociedad de alto conflicto social como la nuestra, es el actor con mayor capacidad de ordenar la pugna de intereses entre diferentes sectores de la sociedad que mantienen altos niveles de desconfianza y resentimiento mutuo.

La adopción del objetivo del desarrollo equitativo exige un esfuerzo sistemático del Estado en los campos de:

1. Políticas redistributivas, que corrigen la distribución primaria mediante transferencias de ingresos o bienes y servicios;
2. Políticas distributivas, que afectan la distribución primaria del ingreso resultante de la estructura de propiedad y del funcionamiento del sistema económico;

3. Políticas selectivas de desarrollo.

Nos referiremos acá a los dos primeros tipos de política.

1. *Políticas redistributivas*: la intervención redistributiva del Estado se materializa en las llamadas políticas sociales, que buscan afectar el nivel de bienestar de las familias pobres mediante la provisión gratuita o subsidiada de ciertos bienes y/o servicios (educación, salud, alimentos, etc.). Estas políticas están presentes en cualquier estilo de desarrollo (por el grado de legitimidad que confieren) y varían según el peso acordado a la equidad. Cuando se redefine la política social con el fin de crear las condiciones para que la ciudadanía se haga efectiva (la pobreza es la negación más elemental de los derechos del ciudadano), los medios instrumentales (gasto público social, seguridad social, etc.) pueden ser los mismos para distintas estrategias, pero los niveles de recursos movilizados, el grado de participación de los grupos y/o comunidades objetivo, así como la selectividad (y/o el sesgo) del gasto público serían muy diferentes.

En este campo juega un papel fundamental la política fiscal, tanto del lado del gasto (redistribución y satisfacción de necesidades básicas) como del lado de la tributación (promoción de la equidad tributaria, reducción desigualdad, estructura, ingresos y obtención recursos financieros), así como el marco de regulación económica que orienta las relaciones inter e intra sectores económicos y sociales con el objeto de evitar contradicciones y agudización de conflictos.

2. *Políticas distributivas*: dado que el trabajo constituye la principal y casi única fuente de ingreso de los pobres (por empleo asalariado o por autoempleo), la mejora de la cantidad y calidad de sus empleo y/o la mejora en la cantidad y calidad de sus activos productivos constituyen áreas claves para la superación de la pobreza y la promoción de una mayor igualdad en la distribución primaria del ingreso.

En tal sentido, el objetivo del desarrollo equitativo requiere de una adecuada política laboral que permita la captura de parte de los frutos del crecimiento y del progreso técnico por parte de los sectores asalariados, así como de una política que promueva no sólo la desconcentración en la estructura de propiedad y/o acceso a los activos productivos, sino también un incremento más acelerado en la cantidad, calidad de los activos de los pobres.

2.1. *Política laboral*: esta política englobaría las diferentes áreas de intervención del Estado en el mercado de trabajo y comprendería diferentes aspectos vinculados a la política salarial, políticas de generación de empleo, legislación laboral, etc. Evidentemente en una situa-

ción de crisis como la que ha afectado a nuestro país, la recuperación del poder adquisitivo de los salarios es una tarea prioritaria, al igual que la recuperación de la participación de los trabajadores en el ingreso total. Sin embargo, dado que el salario es un precio y como tal transmite información para la asignación de recursos en el largo plazo, no debe abusarse de un manejo prioritariamente distributivo para no afectar los niveles de empleo, favoreciendo procesos intensivos en capital.

En tal sentido, es claro que uno de los aspectos claves es la búsqueda de mecanismos de formación y ajuste de los salarios en el corto plazo, que traten de conciliar la recuperación de los salarios reales con la estabilidad macroeconómica, y en el largo plazo vincular el aumento de los salarios reales a la ganancias de productividad (justicia distributiva).

Es necesario enfatizar que la política laboral no se reduce a la política salarial, y que para lograr una mayor participación de los trabajadores en el ingreso nacional influye mucho la calidad, la cantidad y estabilidad de los puestos ocupacionales creados (política de empleo). Por otra parte, siendo el mercado de trabajo un mercado altamente imperfecto en materia de los recursos de poder de los autores que en él intervienen, el fortalecimiento de la capacidad organizacional de los trabajadores influirá positivamente en la participación de los beneficios del crecimiento, fundamentalmente en las zonas rurales.

2.2. Políticas orientadas a aumentar la cantidad y productividad de los activos de los grupos de menores ingresos: es evidente que la desigualdad en el acceso a la propiedad de activos físicos (tierra y capital) y los diferenciales de productividad explican en gran medida la desigualdad observada en los ingresos personales (niveles de vida) de los distintos grupos sociales.

Por tanto, la redistribución estática de la riqueza (de los activos existentes) y/o la redistribución dinámica de la misma (reorientación de la inversión pública y acceso al crédito para favorecer una redistribución de los activos futuros) constituyen aspectos claves en aras a reducir la desigualdad y a erradicar la pobreza.

Sin embargo, dado su alto grado conflictual (por lo menos para el caso de redistribución de los activos existentes), es necesario asegurar modalidades que garanticen la reasignación directa de los beneficios a los grupos más pobres, así como el mayor efecto redistributivo neto (como ejemplo de una redistribución ineficiente podríamos citar la nacionalización de la comercialización del café, ya que los excedentes de la actividad nunca fueron transferidos a los grupos más pobres).

No obstante, es incuestionable que si al origen de una alta concentración del ingreso encontramos una alta concentración de la propiedad, en su corrección juega un papel fundamental la redistribución de la tierra, un mayor acceso al crédito por parte de los pequeños productores y la orientación de la inversión pública para mejorar la calidad de los activos productivos de los grupos de menores ingresos.

Evidentemente, la implementación de políticas redistributivas supone una reorientación en la asignación de recursos que son escasos y un mayor papel del Estado. En tal sentido, exige también una mayor eficiencia y eficacia de la intervención pública (dadas las externalidades de dicha intervención), mediante un fortalecimiento de su capacidad técnico-administrativa y de su capacidad de formulación y planificación de política económica y social.

III. Areas/temas de Investigación

1. Teniendo como marco las problemáticas generales de un crecimiento fuerte y sostenido y de volver más equitativa la distribución del ingreso en aras a avanzar en la erradicación de la pobreza, a partir de lo planteado en las páginas precedentes, se pueden identificar una serie de temas o áreas de investigación. Lo que a continuación se presenta no pretende ser en general títulos de posibles trabajos; se trata, más bien, de temas o áreas que pudieran o deberían ser abordados por el Instituto. Algunos de ellos se traslapan y pudieran ser redundantes.

Es preciso insistir que lo que a continuación sigue se desprende del marco arriba planteado; los temas, en general, aunque pueden ser importantes en sí mismos, adquieren verdadero sentido sólo en ese marco. Este debería ser el criterio principal en la identificación de posibles temas/áreas a ser abordados por el Instituto.

2. El nivel de globalidad de los temas/áreas sugeridos es bastante diverso. Atendiendo a su globalidad, éstos han sido clasificados en cinco niveles, siendo el nivel V el más global y el nivel I el menos global:

El nivel V constituye lo que podría denominarse el nivel de los temas "terminales", en el sentido de que su resultado proporcionaría una "imagen-objetivo" del proyecto económico deseado y del "patrón de desarrollo" que puede materializarlo. Evidentemente, la imagen objetivo resulta de aproximaciones sucesivas entre el diagnóstico (o diagnósticos) de la realidad sobre la que se pretende actuar y la imagen preliminar de sociedad deseada, que surge del criterio de demarcación adoptado para juzgar la realidad y/o los diferentes proyectos sociales.

Los niveles IV y III están constituidos por los temas destinados a evaluar las opciones estratégicas y/o variantes de una misma estrategia que pueden ser capaces de transformar progresivamente la realidad (situación inicial de referencia) hasta la situación deseada.

Por último, los niveles II y I comprenden aquellos temas que examinan aspectos específicos del funcionamiento de la economía nacional (y/o regional), del tipo de intervención pública y la relación fines-medios en materia de política económica, con el objeto de sustentar la formulación de proposiciones coherentes, tanto en el campo de las opciones estratégicas como en el campo de la política económica y social.

La breve descripción que acompaña a los temas muestra que muchos de éstos deberían ser abordados con una orientación bastante fuerte de política económica/política de desarrollo, planteando, desde diversos grados de generalidad, elementos propositivos.

3. Los temas/áreas seleccionados son los siguientes:

Nivel V

1. Hacia una estrategia de erradicación de la pobreza en El Salvador.

Este es un tema sumamente amplio y debería a ser tratado a un nivel bastante global; trataría sobre la problemática vinculada a la necesidad de un crecimiento fuerte y sostenido, y de una distribución más equitativa del ingreso para enfrentar la pobreza en el país. Este tema pudiera muy bien englobar a los temas 4 y 5. El trabajo debería ir acompañado de un diagnóstico sobre la magnitud y causas de la pobreza en El Salvador.

Al tema también podría dársele un tratamiento diacrónico. En una primera parte podría elaborarse un diagnóstico de la economía salvadoreña, que juntamente con los criterios de demarcación adoptados proporcionaría un marco de referencia (o imagen preliminar) que guiaría las investigaciones a desarrollar. En un segundo momento se irían elaborando las bases para la finalización del proyecto (propuesta global alternativa) a través de los resultados de los análisis más específicos de la realidad nacional.

Nivel IV

2. Estrategias alternativas de crecimiento económico y su relación con la satisfacción de necesidades básicas.

Este trabajo trataría sobre la relación existente entre crecimiento hacia adentro-satisfacción de necesidades y crecimiento hacia afuera-satisfacción de necesidades. Se discutirían las ventajas y desventajas de cada modelo de cara a posibilitar un grado mayor de satisfacción de tales necesidades. El trabajo ampliaría, profundizaría e introduciría nuevos elementos a la discusión que al respecto se ha esbozado atrás.

3. Reinserción de El Salvador en la economía mundial

A luz del examen de los principales cambios operados en la economía mundial y de las tendencias previsibles, se analizarían las capacidades de la economía salvadoreña para reinsertarse dinámicamente en la economía mundial. El tema es complementario al tema 10, pero hace énfasis en el examen de escenarios y capacidades.

4. Hacia una estrategia de crecimiento económico en El Salvador

Este tema debería o podría abordarse como parte del tema 1.

En un trabajo independiente, se trataría lo esbozado en la primera parte de este documento.

5. Hacia una mayor equidad económico-social en El Salvador

Este tema también debería o podría abordarse como parte del tema 1. Un trabajo separado sobre esto abordaría desde una perspectiva global lo planteado en la segunda parte de este documento en torno a una distribución más equitativa del ingreso y reducción de la pobreza.

6. Equidad y crecimiento económico: conflictos y complementariedades

El subtítulo lo dice todo: el trabajo trataría, por una parte, sobre los conflictos que podrían existir y que de hecho existen entre medidas tendientes al logro de una mayor equidad y aquellas que responden a la necesidad de una mayor acumulación, de transformación productiva, etc. para el logro y sostenimiento de un mayor crecimiento. Por otra parte, se abordarían también las complementariedades entre la equidad y el crecimiento, sobre todo las que se relacionan con la productividad/eficiencia.

Nivel III

7. El ajuste estructural como estrategia de crecimiento

La idea sería evaluar esta estrategia de crecimiento, destacando tanto sus puntos favorables como sus limitaciones. El problema de la coherencia interna de la estrategia y de la secuencia con que generalmente se implementa sería uno de los puntos importantes a enjuiciar

de cara a una crítica interna. En una crítica externa se señalarían las limitaciones o insuficiencias de la estrategia frente a la necesidad de contar con un crecimiento fuerte y sostenido, así como su apoyo en varios aspectos importantes en un análisis de equilibrio parcial. Los resultados obtenidos podrían servir como insumos a las reflexiones que se desarrollarían en los temas 2 y 4.

8. La necesidad de transformación de la estructura productiva. Este tema puede dividirse a su vez al menos en 2:

- reconversión industrial
- reconversión técnica en sector agropecuario

Los trabajos estarían enmarcados adentro de la necesidad de lograr un crecimiento fuerte y sostenido en el tiempo y de mejorar la productividad global y la capacidad productiva de la economía. La necesidad de la reconversión se vincularía también al imperativo de volver más competitiva nuestra economía, y en el caso de la reconversión industrial sobre todo, también a la apertura comercial.

Los temas 11 y 21 estarían bastante en esta línea.

9. Hacia una estrategia de promoción de exportaciones para un crecimiento fuerte y sostenido

El trabajo tendría como marco inmediato lo que se trate en el tema 3. Uno de los puntos principales a ser abordados en el trabajo sería el del modelo exportador a adoptar; es decir, qué tipo de bienes es más conveniente que un país como El Salvador se dedique a exportar si ha de lograrse un crecimiento fuerte y sostenido. El cómo promover las exportaciones (los instrumentos y mecanismos para promover las exportaciones) sería otro problema abordado. También se trataría la necesidad de diversificación de las exportaciones y posibles políticas para avanzar en ese camino.

10. Variantes estratégicas de crecimiento hacia afuera: límites y potencialidades.

Se trataría de examinar las ventajas y/o desventajas de orientar el crecimiento hacia determinados mercados y/o bloques comerciales, así como los efectos que tendría sobre el resto del aparato productivo (encadenamiento hacia atrás o hacia adelante) especializaciones sectoriales o subsectoriales de las exportaciones.

11. Apertura comercial y reestructuración industrial: los nuevos desafíos para la política industrial.

A pesar de la relativa industrialización desarrollada en El Salvador en los sesenta y setenta, uno de las grandes limitaciones fue el bajo

desempeño exportador del sector industrial. Sometidos a la necesidad de exponer la industria a la competencia internacional, en este tema se tratarían globalmente aspectos vinculados a la estrategia de configuración de microsistemas competitivos, desarrollo de interacciones entre pequeñas y medianas empresas industriales con las grandes empresas, configuración de economías de escala y economías de "entorno institucional", patrones de especialización, etc. También se abordarían aspectos vinculados a las diversas prácticas y/o medidas de política para desarrollo/reconversión industrial.

12. Precondiciones sociales para la configuración de un aparato productivo competitivo

Un aparato productivo es competitivo internacionalmente no únicamente por su base tecnológica, sino también —y talvez principalmente— por el entorno socio-económico que lo respalda. En este sentido, se analizarían los efectos que sobre la competitividad podrían tener el nivel y forma de satisfacción de ciertas necesidades básicas vinculadas a la productividad de la mano de obra (educación, salud, alimentación), el grado de concertación existente en el espacio laboral, el grado de participación de la población en las decisiones de carácter social, etc.

13. Formas de integración de la economía informal con la economía moderna: posibilidades y/o límites para un crecimiento paralelo

La importancia del sector informal en la generación de ocupaciones es innegable; también es evidente que ese sector constituye un conjunto de actividades productivas heterogéneas (algunas arcaicas, otras funcionales al sector moderno de la economía) que desarrollan diversos grados de complementariedad-competencia con el sector moderno y que por tanto crecen y decrecen de acuerdo a la dinámica de este último. Este trabajo trataría de establecer globalmente las complementariedades existentes y las posibles (y-o deseables) entre ambos sectores, con el objeto de explorar soluciones a los problemas vinculados a la homogeneización de la estructura productiva, absorción y difusión acelerada de la innovación tecnológica, generación de empleo y crecimiento económico.

14. Evaluación de políticas de reconversión industrial

El trabajo desarrollaría un análisis de los diferentes instrumentos de política industrial que podrían ser utilizados para realizar la reconversión competitiva de nuestro aparato industrial, el grado de selectividad necesaria, los modelos de política (dirigista-subsidiaria), así como la coherencia necesaria de las otras políticas económicas (comercial, mo-

netaria). Este trabajo buscaría evaluar las acciones necesarias para transformar la estructura productiva poniendo énfasis en el sector industrial.

15. Política macroeconómica y crecimiento con equidad

Trataría sobre la necesidad de contar con un contexto macroeconómico estable para el crecimiento, y el tipo de política macroeconómica que se requeriría, entendiéndolo por política macro fundamentalmente la política financiera (monetario-crediticia, fiscal, cambiaria, financiera internacional). El problema de la estabilización económica en su relación con el crecimiento y la equidad, y de manera particular la necesidad de distribuir equitativamente los costos de algunas medidas de política macroeconómicas sería abordado en este trabajo. Se indagaría sobre alternativas posibles para una tal distribución de costos, sin poner bajo amenaza el proceso mismo de estabilización y la sustentabilidad del crecimiento.

16. Necesidad de modernización y fortalecimiento del sistema financiero

El trabajo se enmarcaría adentro de la necesidad de una mayor y mejor intermediación financiera como elemento necesario para el fortalecimiento del ahorro y la acumulación que un crecimiento fuerte y sostenido demanda. Se abordarían temas como la conveniencia de un mercado de valores, el problema de los entes reguladores del sistema financiero, el problema de la liberalización financiera, el problema de la naturaleza de la propiedad bancaria, la banca de fomento, tasas de interés, etc.

El tema es sumamente amplio y puede muy bien ser abordado mediante varios trabajos (por lo menos más de uno).

17. El rol del financiamiento externo en el proceso de crecimiento económico

La idea sería discutir la necesidad del financiamiento externo para un crecimiento fuerte en una economía con un nivel tan bajo de ahorro nacional y que necesita entrar en un proceso de transformación productiva y volverse partícipe del progreso tecnológico mundial. De ahí se derivarían subtemas como la inversión extranjera directa: sus ventajas y desventajas, el rol que podría/debería jugar, en qué actividades puede ser más importante, el tratamiento que debe dársele, etc. También se trataría en este marco el problema del endeudamiento externo con un tratamiento similar al tema de la inversión extranjera. Se abordaría también la cuestión de la ayuda externa y los efectos sobre el crecimiento de diferentes escenarios de restricción financiera.

18. Necesidad de una estrategia de formación de capital humano

Trataría precisamente sobre la necesidad de una estrategia de formación de capital humano para respaldar la transformación productiva nacional y potenciar el crecimiento económico en el mediano-largo plazo, así como para la promoción de la equidad y combate directo a la pobreza. La aportación del capital humano al proceso de crecimiento y desarrollo sería tratada. Los problemas de cuál es el tipo de educación que debe fomentarse y de la readecuación/reforma del sistema educativo sería abordados en un trabajo de esta naturaleza. El trabajo puede concluir ofreciendo lineamientos para una estrategia de formación de capital humano que responda a esa problemática.

19. Redefinición del papel del Estado en la economía

El trabajo podría partir de la percepción existente con cierto grado de generalidad sobre la pérdida de la capacidad del Estado para orientar el proceso de crecimiento y desarrollo económico. Trataría sobre las nuevas modalidades, mecanismo, áreas y criterios de intervención del Estado en la economía.

El problema institucional en general podría también ser abordado.

20. Política tributaria, crecimiento y equidad

El trabajo puede pensarse dividido en 3 partes: en una primera se abordaría la relación entre política tributaria y crecimiento; se discutiría sobre la política tributaria más adecuada en aras a fomentar el ahorro, la inversión nacional y probablemente las exportaciones. Se discutiría también sobre la eficiencia económica de distintas alternativas tributarias. En una segunda parte se trataría la relación entre política tributaria y equidad, en un marco de redistribución del ingreso; es decir, cómo la política tributaria puede ser un instrumento de promoción de la equidad, y cuál debería ser la política tributaria más adecuada a ese respecto. En la tercer parte podría abordarse los conflictos potenciales que se presentan en una política tributaria que ha de fomentar tanto el crecimiento como la equidad y cuál podría ser una política tributaria (o sistema tributario) más adecuado desde esta perspectiva. De este tema este tema podría también incluir otros como:

- Evaluación de la capacidad redistributiva del Estado y restricción presupuestaria.
- Política tributaria: viabilidad de un financiamiento estable y equitativo de una acción pública fuerte y eficaz.

21. Modernización agrícola y reforma agraria: ¿conflicto o comple-

mentariedad en el marco de la transformación productiva del sector agropecuario?

En una primera parte se trataría de establecer qué formas de organización institucional del sistema agropecuario facilitan o bloquean la incorporación de innovaciones productivas, organizacionales y comerciales en el sector. Énfasis en evaluar la simple modernización agrícola vs. una reforma agraria para determinar posibilidades de desarrollar ambas en el marco de un proceso de transformación productiva y desarrollo rural.

22. El rol de la política social en el combate a la pobreza

En un trabajo sobre este tema se abordarían problemas como los programas de educación, salud, vivienda, empleo, etc. y su contribución en el enfrentamiento del problema de la pobreza.

El problema de la política tributaria sería nuevamente abordado en alguna medida. Se ofrecería también lineamientos generales para una política social alternativa.

23. El rol de la política laboral en el combate a la pobreza

El trabajo tendría como marco general la necesidad de una distribución verdaderamente equitativa de los frutos del crecimiento de cara al enfrentamiento del problema de la pobreza, sin amenazar el proceso de crecimiento mismo. Podría abordarse problemas como el de la necesidad de una organización adecuada para los trabajadores en general como instrumento para hacerlos partícipes permanentes de los frutos del crecimiento y de una mayor productividad. La definición de criterios para políticas salariales sería también un aspecto a considerar. El problema de la generalización de la seguridad social a todos los sectores de la economía, y la contribución de ello como instrumento de combate a la pobreza también sería tratado.

24. La privatización

Trataría sobre la naturaleza de la propiedad y la eficiencia en el uso de los recursos; el problema de la eficiencia en el sector público sería también abordado. Se trataría también de establecer criterios más o menos específicos para la intervención estatal, así como identificar áreas o actividades en que la presencia de la empresa privada sería más conveniente desde una óptica de eficiencia y crecimiento, sin que se presenten costos sociales de importancia, así como de aquellas en que el Estado no puede retirarse, con relativa independencia de los grados de eficiencia logrados.

25. Sustitución de importaciones y crecimiento hacia afuera

Dado que el crecimiento hacia afuera implica transformaciones del aparato productivo y reorientación de la oferta industrial, en este trabajo se examinarían modalidades de industrialización que combinen eficientemente sustitución de importaciones y promoción de exportaciones, con el objeto de ganar mercado interno y mercado externo en una "sustitución" industrial más global.

26. El papel de la integración centroamericana en el proceso de crecimiento.

El trabajo podría partir de una evaluación de las modalidades y esfuerzos de integración regional en el pasado; abordaría también las nuevas percepciones existentes en el área sobre las posibilidades y conveniencia de la misma, y los nuevos esfuerzos que en ese marco se vienen desarrollando. Luego se trataría las modalidades que en el actual contexto regional y en el que se perfila para los próximos años se presentan como las más viables, así como las que debería asumir un esfuerzo renovado de integración. Se podría evaluar también la factibilidad y conveniencia de integrarse en una mayor medida a nuevos bloques comerciales regionales (México, El Caribe, por ejemplo).

27. Tecnología, crecimiento y empleo: el problema de la tecnología apropiada

El trabajo discutiría el dilema de la necesidad de incrementar la productividad en general cuando esto implica un desplazamiento de mano de obra, y que por tanto aunque se contribuye al crecimiento se favorece muy poco la lucha contra el problema del desempleo. De esta manera se plantearía la necesidad de una tecnología apropiada y en general de diseñar y adoptar una política tecnológica. El problema de la desintegración del aparato productivo como uno de los elementos que favorecen la presencia de ese dilema sería también abordado. El problema las formas alternativas de promover una mayor industrialización también podría discutido en este contexto.

28. Evaluación del impacto redistributivo de las reformas estructurales.

Se analizaría (evaluaría) el efecto redistributivo de las reformas estructurales desarrolladas en los ochenta (en particular la reforma agraria) con el objeto de determinar su eficacia redistributiva y evaluar variantes estratégicas adentro del marco de continuación (profundización) de dichas reformas.

29. Apertura comercial y crecimiento económico

Se trataría de vincular la apertura al comercio exterior con la eficiencia global de la economía (y por tanto con el crecimiento) y las posibilidades para la población de acceder más favorablemente a una determinada canasta de consumo. La necesidad de exponer la producción nacional a la competencia mundial como mecanismo para forzarla a una mayor eficiencia y para hacer partícipe al país del progreso técnico mundial sería discutida acá. La necesidad de lograr cierto avance en el proceso de transformación productiva (y en la competitividad) como precondition para la apertura externa sería un punto a abordar. El problema de los monopolios en una economía con un mercado nacional sumamente estrecho podría ser abordado también acá, y cómo la apertura comercial pudiera hacer una contribución al respecto en algunas áreas industriales.

30. Política cambiaria, política comercial y crecimiento

El trabajo trataría sobre la política cambiaria y comercial más adecuada a un crecimiento fuerte y sostenido. El enfoque estaría vinculado a la necesidad de promoción de las exportaciones y crecimiento orientado hacia afuera como forma de apoyar un crecimiento de esa naturaleza. Problemas como el del régimen cambiario, la relación entre tipo de cambio y estabilidad en una economía bastante abierta al comercio internacional; la política arancelaria y de gravación a las exportaciones, el ingreso al GATT, el problema de las exenciones y subsidios (directos/indirectos), las cuotas, etc. serían abordados acá.

31. El problema agrario en El Salvador

Se partiría del planteamiento de que si bien el crecimiento económico y la acción del Estado mediante la política social y redistribución dinámica son elementos imprescindibles en los esfuerzos de erradicación de la pobreza en el país, el origen ésta en gran medida vinculado a la estructura agraria, vuelven necesario la solución del problema agrario. El trabajo trataría sobre el problema agrario en general y su incidencia sobre la pobreza. En el se estudiaría también la estructura agraria tanto antes como después de la reforma de 1980. El trabajo plantearía la necesidad de profundización de la reforma agraria como condición necesaria para lograr avances significativos en un tiempo razonable en la erradicación de la pobreza, sobre todo en las zonas rurales.

Nivel II

32. La selectividad en las políticas crediticia y de tasas de interés

Este tema estaría vinculado al de la liberalización financiera. Acá se evaluaría la conveniencia de la liberalización plena de las tasas de interés y del crédito frente a una manejo más dirigido de esas variables en el marco de una estrategia de desarrollo. Se trataría de dar respuesta a la interrogante de si no deben existir actividades privilegiadas que merezcan un tratamiento especial en términos de tasas de interés y acceso al crédito; o si por el contrario el Estado no debe inmiscuirse en absoluto en ese problema, que debería quedar entonces en manos del mercado, atendiendo fundamentalmente al criterio de la rentabilidad bancaria.

33. El problema de la seguridad alimentaria

El trabajo abordaría la problemática de la seguridad alimentaria en El Salvador tanto desde la perspectiva de la oferta como de la demanda alimenticia. Desde la primera perspectiva, indagaría las posibilidades para un país como El Salvador de alcanzar una seguridad alimentaria basada fundamentalmente en la producción interna. Desde la segunda, investigaría sobre los obstáculos que impiden a que la población en general pueda acceder a una canasta alimentaria mínima en términos de cantidad y calidad.

34. El problema de la "democratización" del crédito.

Trataría en problema de la "democratización" como instrumento de distribución dinámica y de fomento de una mayor equidad, en aras a combatir la pobreza en general. Plantearía los problemas que supone una mayor democratización del crédito, así como su necesidad y beneficios sociales. El problema de la banca de fomento tendría que ser abordado desde tal perspectiva en este trabajo; la necesidad de organizar la demanda de crédito, propiedad de la banca y democratización crediticia (o acceso más generalizado al crédito), etc. serían también puntos a abordar.

35. Pobreza y mercados de trabajo: análisis de los principales determinantes laborales de la reproducción de la pobreza.

Tal como lo indica el título, se abordaría en este trabajo el peso que tiene la posición del jefe de familia en la estructura ocupacional y la situación de pobreza de su familia. Igualmente, se analizarían aspectos vinculados a la relación movilización fuerza de trabajo familiar y pobreza. Este trabajo proporcionaría "insumos" para lineamientos de una política laboral alternativa.

36. Impacto redistributivo de la seguridad social.

Se trataría de examinar el efecto redistributivo (o el impacto sobre los niveles de vida de las familias) de los actuales mecanismos de seguridad social, así como examinar la capacidad de extenderla a toda la población trabajadora y de implementar nuevos mecanismos de compensación social.

37. Capacidad redistributiva del salario mínimo y estructura salarial.

La fijación de salarios mínimos por parte del Estado responde, en teoría, al interés de éste por garantizar una remuneración capaz de garantizar la reproducción del trabajador y de su familia. Esta conquista laboral es aplicada únicamente a una proporción muy baja de la población asalariada. Se trataría, por tanto, de evaluar los mecanismos de formación del salario mínimo, el impacto redistributivo de elevarlo y los posibles mecanismos alternativos capaces de cumplir con el objetivo de proporcionar un ingreso adecuado a las familias de los asalariados.

38. Crédito al sector informal en el marco de una estrategia de desarrollo equitativo

Este trabajo sería complementario al de "democratización del crédito", pero el énfasis estaría puesto en el papel que juega el crédito en el aumento de la capacidad de generación de ingresos para los pequeños productores. Además, deberá abordar aspectos vinculados a la selectividad del crédito, modalidades organizacionales, y diferenciación del crédito de otro tipo de ayudas de carácter más subsidiario.

39. Evaluación de los costos sociales de la reconversión industrial

Dado que la reconversión industrial implica el ajuste y la racionalización del sector, reducción de costos, introducción y modificación de técnicas de producción, etc. el proceso deberá indudablemente generar costos sociales asociados a la reducción de planillas en empresas "sobrevivientes", destrucción de empleos y quiebras empresariales, así como costos públicos asociados a la reconversión laboral de los trabajadores cesantes. En este sentido, la evaluación de estos costos puede contribuir al desarrollo de acciones selectivas para la política de reconversión industrial.

Nivel I

40. El papel de la pequeña empresa industrial en la reestructuración de sistemas industriales más competitivos

41. Evaluación del papel de la pequeña propiedad agrícola en el contexto de un desarrollo rural más equitativo

42. Producción informal y demanda popular

43. Distribución del ingreso y grupos sociales

4. La lista de temas es bastante larga, y obviamente no puede ser agotada en el primer año de trabajo del Instituto. De ahí que sea necesario establecer prioridades. En ésto debería considerarse tanto la importancia en sí de los temas como su relevancia en el país en estos momentos, sobre todo si tenemos en cuenta que el Instituto, a la vez que pretende abordar problemas económicos fundamentales en El Salvador, busca tener presencia en las discusiones que sobre la problemática económica se dan permanentemente en el país.

Creemos que, en general, los temas que se adecúan más a esos propósitos son los que han sido clasificados en el nivel III. El tratamiento de estos temas, por otra parte, puede facilitar el abordar posteriormente temas más globales (algunos de los niveles IV y V), así como algunos temas más específicos (niveles I y II).

Sin embargo, la lista de temas que corresponde al nivel III es todavía larga, por lo que habrá que hacer una mayor selección a fin de definir con mayor precisión un plan de trabajo para el Instituto.

