

HACIA UNA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO EN CENTROAMERICA*

Manuel Sevilla

1. Centroamérica, y en especial El Salvador, han necesitado y continúan necesitando con urgencia cambios profundos en sus estructuras económicas, sociales y políticas; así como un cambio radical en su estrategia de desarrollo.

2. La necesidad de estos cambios empieza a reconocerse pública y explícitamente a nivel de los países centroamericanos, la comunidad internacional en general, y algunos sectores de los Estados Unidos en particular. Sin embargo, en algunas ocasiones estos reconocimientos vienen acompañados de posiciones reminiscentes del pasado que, consecuentemente, se traducen en planteamientos y políticas contradictorias e incongruentes con las verdaderas necesidades regionales y nacionales.

3. Desde la perspectiva de su análisis y recomendaciones de índole socio-económico, el Informe

de la Comisión Kissinger padece de estos vicios.

3.1 El diagnóstico relativamente correcto sobre los orígenes de la crisis regional, y salvadoreña en particular, se desvirtúa por medio de una serie de argumentos doctrinarios que, en tanto ubican los problemas y convulsiones de la región en el marco global de la confrontación de Estados Unidos con la Unión Soviética, empañan y hacen olvidar las verdaderas causas y remiten a soluciones estrictamente militares que para su implementación requieren de alianzas con agentes y fuerzas sociales al interior de los países centroamericanos que históricamente han sido los responsables directos de la crisis y que tradicionalmente se han opuesto a todo intento de cambio.

a. La priorización de las soluciones militares sobre los cambios estructurales supone la eliminación de los sectores insurgentes y la

* Trabajo presentado a la Conferencia sobre Estrategias Económicas Alternativas para Centro América y sus Implicaciones para

la Política Exterior Norteamericana, Universidad Johns Hopkins y Overseas Development Council, Washington 1984.

restricción de aquellos sectores no-insurgentes pero que abogan por cambios, postergando para un futuro indeterminado la eliminación de las causas de insurgencia.

b. El aferramiento del informe a un liberalismo económico a ultranza que sostiene como artículo de fe que todo el proceso económico es o debe ser fruto de las actividades de la empresa privada, entendida ésta como un todo homogéneo, se traduce en las recomendaciones y en la práctica de una defensa y fortalecimiento de la gran empresa y el gran capital, y reducen al estado a un papel de incentivador y estimulador de la actividad privada, dejando en manos de ella la racionalidad que debe orientar el proceso económico.

3.2 Las recomendaciones que emergen de la doctrina son incongruentes con el diagnóstico y de dudosa eficacia para lograr los objetivos declarados.

a. Si bien en el plano general el Informe Kissinger parece recomendar la adopción de una estrategia de crecimiento con equidad que priorice la atención en problemas relacionados con la necesidades básicas, el desempleo, la distribución y la pobreza, en el plano concreto carece de recomendaciones respecto a las reformas estructurales, a los agentes encargados del cambio y a las formas como se habrá de enfrentar a las fuerzas que tradicionalmente han defendido el status quo.

b. La ejecución de cualquier intento de cambio estructural y redefinición de la estrategia de desarrollo parece posponerse para un mañana indefinido.

c. Los cambios estructurales y

la nueva estrategia de desarrollo parecen ser tareas posteriores a esfuerzos delineados con bastante precisión y claridad sobre la pacificación militar y estabilización a corto plazo.

4. No cabe duda que cualquier esfuerzo de reconstrucción y de desarrollo exige como precondition la finalización de los conflictos bélicos. Sin embargo, de cómo es que se le pone fin al conflicto dependerá fundamentalmente las posibilidades de cambio y de una nueva estrategia de desarrollo. A su vez, la clarificación de lo que debe ser una estrategia de desarrollo para la región servirá para delimitar el marco económico-social dentro del cual los problemas del poder político y de su estructura concreta adquieren sentido.

5. Es posible concebir una estrategia de desarrollo con equidad que opere con sistema de mercado, lo altere, y corrija radicalmente las limitaciones y restricciones que dicho sistema manifiesta en todos los países de Centroamérica y, particularmente, en El Salvador.

Esta estrategia tendría como objetivos fundamentales:

5.1 Maximizar el crecimiento del Producto Interno Bruto;

5.2 Maximizar la incorporación de la Población Económicamente Activa (PEA) a formas de empleo u ocupación lo suficientemente productivas como para garantizar al menos, un nivel de ingreso que satisfaga las necesidades básicas;

5.3 Redistribuir la riqueza, especialmente los títulos de propiedad sobre las empresas o medios fundamentales de producción, sea cuales

éstos fueran en cada país;

5.4 Redistribuir el ingreso en forma tal que se eliminen las actuales distorsiones e inequidades en la demanda; y

5.5. Promover la organización y participación de los sectores tradicionalmente marginados en la toma de decisiones políticas y económicas.

6. Para el logro de estos objetivos es necesario:

6.1. Alterar radicalmente la concepción de política económica, en su doble aspecto de formulación y administración superando la noción simplista —ya experimentaba y fracasada, en toda la zona— que considera suficiente aumentar o maximizar la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto, suponiendo que los beneficios de ese crecimiento se derramarán automáticamente a todos los sectores de la población;

6.2 Fortalecer cuantitativa y cualitativamente al sector público y a aquellos sectores populares y de la empresa privada que, a pesar de ser numéricamente superiores en la vida de los respectivos países, han permanecido marginados, sometidos e instrumentalizados a los intereses minoritarios y a la racionalidad del "gran capital" nacional y transnacional;

6.3 Un cambio de mentalidad, criterios, términos y condiciones en las relaciones internacionales y, en particular de la ayuda otorgada por los Estados Unidos y las principales instituciones internacionales, entre ellas, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

7. En el caso específico de El Salvador, el logro de estos objetivos puede ser posible mediante la adopción de por lo menos las siguientes medidas.

7.1 Profundización de las reformas que se han iniciado en el sector agrario, el comercio exterior y el sistema financiero, mediante:

a. El mantenimiento y fortalecimiento de la Fase I de la Reforma Agraria, y el inicio de la implementación de la Fase II de la misma;

b. Manejo del Comercio Exterior nacionalizado con criterios que beneficien a los pequeños y medianos productores. Adicionalmente, en el caso del INCAFE, es necesario acabar con las prácticas administrativas que tienden a instrumentalizar las exportaciones, el manejo de inventarios y las compras internas en función de las necesidades financieras de la guerra.

c. Reestructuración del sistema financiero nacionalizado y definición de una política que acabe con los sesgos en contra de las actividades de mediano y largo plazo, de consumo interno y en contra de las actividades de los medianos y pequeños productores.

7.2 Establecimiento de una política anti-monopólica que garantice el control social sobre los medios fundamentales de producción ubicados en los sectores no afectados por la Reforma Agraria de 1980;

7.3 Formulación de una política de precios, comercialización, abastecimiento de insumos y asistencia técnica-financiera que corrija los sesgos del mercado en contra de la agricultura de consumo interno, en contra los pequeños productores agrícolas y en contra de las coope-

rativas del sector reformado. Políticas similares se hacen necesarias para corregir los sesgos e imperfecciones del mercado que perjudican a los pequeños y medianos empresarios en los sectores no agrícolas;

7.4 Revisión de las actuales políticas de crédito en lo relativo a su asignación y términos de concesión, a fin de acabar con las políticas de crédito subsidiado para los grandes empresarios dedicados a actividades de corto plazo y de producción destinada a la exportación.

a. En términos generales, la política de crédito debe contemplar la asignación de recursos sin subsidios, cobrando el verdadero precio del capital en un esfuerzo por promover mayor eficiencia y el uso intensivo de la mano de obra;

b. La nueva política de crédito debe priorizar a los pequeños y medianos productores, al sector agrícola y, dentro de éste, la producción para consumo interno;

7.5 Establecimiento de programas de inversión pública intensivos en el uso de mano de obra, tales como construcción de viviendas populares, sistemas de irrigación en gran y pequeña escala, mejoramiento y conservación de suelos, redes de caminos, facilidades de comercialización y obras de ingeniería sanitaria;

7.6 Reasignación de las inversiones públicas hacia los grupos más afectados por la pobreza, especialmente bajo la forma de servicios que aumenten la productividad de estos grupos y/o complementen sus bajos niveles de consumo (salud pública, educación, etc.).

7.7 Adopción de una política de salarios que defienda el poder adquisitivo de los asalariados frente a la inflación y garantice la distribución equitativa de los aumentos en la productividad;

7.8 Adopción de una política tributaria que corrija las principales ineficiencias e injusticias, tales como: la regresividad global de la mayor parte de impuestos aislados; la evasión ampliamente difundida y la concesión desordenada e injustificada de franquicias, exoneraciones e incentivos que erosionan la base fiscal y favorecen casi exclusivamente a los sectores oligárquicos de la empresa privada. Para ello es prioritario:

a. Mejorar los sistemas de administración tributaria que permitan detectar y reprimir la evasión.

b. Establecer impuestos progresivos sobre la totalidad de la renta y el patrimonio;

c. Establecer impuestos indirectos que gravén el consumo conspicuo;

8. A nuestro juicio, la realización de cambios estructurales y la implementación de una nueva estrategia de desarrollo en El Salvador, requiere como condición necesaria el romper y reducir sustancialmente el poder de aquellos sectores que, a través de la concentración de la riqueza y de la propiedad de los medios fundamentales de producción, han acumulado un poder político tal que deviene en una capacidad casi irrestricta para presentar sus intereses como los de toda la nación, e imponer su voluntad por medio de la instrumentalización del aparato todo del Estado, y particularmente de la Fuerza Armada.

8.1 Para ello se requiere de la reestructuración y fortalecimiento del Estado a través de la construcción de una amplia base social que incluya a las mayorías populares y sus organizaciones representativas, los sectores medios y a ese sector cuantitativamente mayoritario de la empresa privada. A este fin contribuirían la adopción de ciertos pasos políticos:

a. Es urgente acabar con el actual conflicto militar;

b. Es indispensable la búsqueda de un amplio diálogo nacional así como el reconocimiento político de todos los sectores de la oposición para que participen activamente en él;

c. Es preciso instaurar un verdadero estado de derecho, cuyo paso inicial está en la finalización del terror estatal por medio de la represión y la violación sistemática de los derechos humanos.

8.2 La conformación de un Estado respaldado por una amplia coalición de fuerzas sociales y la implementación de los pasos mencionados anteriormente son necesarios para la realización de los cambios y la nueva estrategia de desarrollo. Pero además, son pasos fundamentales para la construcción de la verdadera democracia en El Salvador. Es únicamente a través de esta amplia coalición de fuerzas que se podría enfrentar y romper el poder de la llamada oligarquía; son estos también los sectores cuya organización y participación en la toma de decisiones es sustancial para el verdadero funcionamiento de la democracia; y son estos sectores los agentes fundamentales de una nueva estrategia y de la realización

de los cambios.

9. La problemática de Centroamérica y, especialmente la de El Salvador, es compleja, grave y explosiva. Las soluciones a esta problemática son igualmente complejas y difíciles de entender desde la perspectiva de países con experiencias políticas y estructuras económicas democráticas. Los países de la región, en mayor o menor medida, se encuentran envueltos en procesos de cambio que pueden posponerse o retrasarse, pero en nuestra opinión, no pueden impedirse. Lo que está en juego no es si ocurrirán o no los cambios estructurales o las redefiniciones de política. Más bien, lo que está en juego y sujeto a la influencia de las fuerzas políticas de la región, de la comunidad internacional y, especialmente de los Estados Unidos, son los calendarios y, sobre todo, los costos sociales y humanos necesarios para realizarlos. Las convulsiones que agitan Centroamérica y la guerra que desangra a El Salvador presentan un dilema para los Estados Unidos:

9.1 Continuar con la actual política que, a pesar de reconocer la necesidad de un cambio en estructuras, insiste en ubicar los problemas en el marco del conflicto Este-Oeste, priorizando la victoria militar y las alianzas políticas que potencien las posibilidades de lograrla, aunque sean éstas con los mismos sectores que tradicionalmente se han opuesto a los cambios estructurales. Esta alternativa lleva a:

a. Un mayor involucramiento político, económico, financiero y eventualmente, a una intervención militar directa;

b. Una regionalización de los conflictos locales (especialmente del conflicto salvadoreño);

c. Un incremento en los niveles de tensión interamericana en tanto que el grueso de los países latinoamericanos no comparten ni aprueban de las líneas generales de la actual política de la Administración Reagan;

d. No puede excluirse la posibilidad de que, por la dinámica propia de los conflictos inter e intra centroamericanos, se produzcan los cambios con características más radicales, con antagonismos exacerbados, innecesarios pero, resultado lógico de la actual política de Estados Unidos.

9.2 Otra alternativa es la de un cambio en la política exterior de Estados Unidos, que por novedoso resulta difícil. El cambio sería en la dirección de reconocer la posibilidad de convivencia y la compatibilidad de procesos revolucionarios con los intereses vitales de los Estados Unidos.

a. Esto supone la búsqueda de

nuevas fuerzas, sectores y agrupaciones sociales y políticas que puedan ser los llamados a realizar los cambios y, sea por afinidad de principios o por pragmatismo político, que los Estados Unidos estén dispuestos a coexistir con ellos.

b. Para el caso concreto de El Salvador, y en los momentos que vive el país actualmente, este cambio de política puede tener su primera instancia de prueba: apoyar al nuevo régimen demócrata-cristiano para que enfrente al poder oligárquico, al mismo tiempo que deja de oponerse a un diálogo con las fuerzas insurgentes que pueda conducir a una reorganización de las estructuras económicas, políticas y sociales del país.

c. Las recomendaciones del Plan Kissinger para El Salvador son la antítesis de esta posibilidad. Propone comprar al poder oligárquico, fortaleciéndolo en forma tal que, al final del período que el plan contempla, este sector se habría recuperado de las perturbaciones que el proceso que se iniciara el 15 de Octubre de 1979 le hubiese causado.