

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES**



**"DIVERGENCIAS ENTRE PROPOSITOS Y RESULTADOS EN LA
EJECUCIÓN DE LAS ESTRATEGIAS DEL BANCO MUNDIAL EN
EL SALVADOR. ALCANCES EN EL SECTOR RURAL 1994-1999".**

TRABAJO DE GRADUACIÓN

PRESENTADO POR:

MARIA DE LOS ANGELES MORALES SOLIS

PARA OPTAR AL GRADO DE:

LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES

Ciudad Universitaria, San Salvador, Diciembre del 2001

AGRADECIMIENTOS

La culminación de este trabajo la ofrezco a:

A Jesucristo por la vida, por las oportunidades, por las debilidades, por la esperanza, por la fortaleza de levantarme al caer, por el amor y sobre todo porque puedo contar con el.

Mi misma por tener la entereza de lograr esta meta que demando largos años de trabajo, paciencia y esfuerzo.

Mi madre María Brígida, la persona más importantes en mi vida y sin cuyo apoyo no me hubiera sido posible obtener este y todos los logros de mi vida.

Mis hijos Fernando Enrique, Mariela Ninel y Jaime Ernesto, que son lo más valioso que Dios me ha dado y a quienes he sacrificado con el tiempo y la atención que no les brinde durante el tiempo que demando la realización de este trabajo.

A mis hermanas, por la solidaridad y acompañamiento moral que me fortaleció para seguir adelante.

A mis compañeros y amigos Lourdes y Walter que me apoyaron siempre facilitándome información, tiempo y espacio necesario para finalizar el presente trabajo.

A José Alfredo, amigo y compañero que me ha brindado su apoyo y acompañamiento moral.

A todos mis compañeros de cátedra que en el transcurso de este trabajo posibilitaron de una u otra forma el poder continuar y finalizar el proceso.

Lic. Mauricio Guevara, asesor de este trabajo por su orientación, apoyo y paciencia en la elaboración de este documento.

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

AUTORIDADES UNIVERSITARIAS

RECTORA

DRA. MARIA ISABEL RODRÍGUEZ

VICERRECTOR ACADEMICO

ING. JOSE FRANCISCO MARROQUIN

VICE RECTORA ADMINISTRATIVA

LIC. MARIA HORTENSIA DUEÑAS DE GARCIA

SECRETARIA GENERAL

LIC. LIDIA MARGARITA MUÑOZ DE VELA

FISCAL GENERAL

LIC. PEDRO ROSALIO ESCOBAR CASTANEDA

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

DECANO

LIC. FRANCISCO ALBERTO GRANADOS HERNÁNDEZ

VICE DECANO

LIC. EDGARDO HERRERA MEDRANO PACHECO

SECRETARIO

LIC. JORGE ALONSO BELTRÁN

ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES

DIRECTOR

LIC. CARLOS GUSTAVO LUCHA GONZALEZ

COORDINADOR DE SEMINARIO DE GRADUACIÓN

LIC. MAURICIO ADALBERTO GUEVARA

ASESOR

LIC. MAURICIO ADALBERTO GUEVARA

INDICE GENERAL

Página

Introducción	
Capitulo 1:	1
La Cooperación Multilateral y Bilateral en El Salvador, caso específico del Banco Mundial.	
1.1. Marco contextual de la cooperación multilateral y bilateral para el desarrollo económico y social.	3
1.2. Organización y funcionamiento del Banco Mundial.	10
1.3 Relaciones de Cooperación entre el Banco Mundial y El Salvador.	23
1.4. Estrategias del Banco Mundial para el Crecimiento Económico Sostenido.	28
Capitulo 2:	38
Caracterización de las relaciones entre el Banco Mundial, Gobierno y Sector Rural en El Salvador, período 1994-1999.	
2.1. Caracterización de las relaciones entre el Banco Mundial, Gobierno y Sector Rural, periodo 94-99.	42
2.2. Repercusiones de la intervención del Banco Mundial en la macroeconomía Salvadoreña.	71

2.3. Intervención del Banco Mundial y Gobierno en el ámbito económico y social del sector rural.	99
Capítulo 3: Valoración de estrategias alternativas para mejorar el impacto económico y social del Banco Mundial en El Salvador.	117
3.1. Sostenibilidad de las estrategias del Banco Mundial y Gobierno respecto al crecimiento económico.	119
3.2. El Banco Mundial, Gobierno y Participación Ciudadana en el diseño y ejecución de estrategias alternativas para el crecimiento económico.	139
3.3. Estrategias Alternativas para mejorar los resultados económicos y sociales, especialmente en el sector rural.	148
Conclusiones	173
Bibliografía	177
Anexos:	183
1. Recuadro 1: Primer Préstamo de Ajuste Estructural, PAE I.	
2. Recuadro 2: Segundo Préstamo de Ajuste Estructural, PAE II.	
3. Condicionamientos de los préstamos de Ajuste estructural, PAE 1 Y PAE II del Banco Mundial.	
4. Siglas	

INTRODUCCIÓN.

El presente documento contiene una descripción detallada de la forma en que se realizará el proceso de estudio e investigación del tema seleccionado denominado: *"Divergencias entre propósitos y resultados en la ejecución de las estrategias del Banco Mundial en El Salvador. Alcances en el sector rural 1994 - 1999"*.

El documento incluye la estructura y contenido sobre la cual se desarrolla la temática, englobando los diferentes aspectos a que se refiere la investigación, así como los principales postulados teóricos sobre los cuales se basa el trabajo, los objetivos e hipótesis.

Asimismo, presenta la metodología a utilizar para el abordaje del estudio y los medios para la recolección y tratamiento de la información primaria y secundaria.

El presente trabajo representa un esfuerzo de recopilación y sistematización de información relacionada con el tema escogido, haciendo un análisis de los resultados obtenidos, para finalizar con las conclusiones sobre la investigación realizada.

1. SELECCIÓN, JUSTIFICACION Y DELIMITACION DEL TEMA

1.1. Selección.

El tema seleccionado, proporcionará información teórica y empírica para el abordaje y reorientación de las relaciones de cooperación entre el Banco Mundial y el Estado Salvadoreño, en torno a la cooperación multilateral, especialmente en ayuda bilateral para el desarrollo.

1.2. Justificación

Se considera el tema relevante por enfocar su atención en el estudio de aspectos de carácter político, económico y social de la sociedad internacional, entre las razones están:

- Es un tema de actualidad en el entorno político y económico mundial, el cual se relaciona con los cambios y transformaciones en las relaciones internacionales y la aparición de nuevos actores con carácter supranacional y regional.
- La aparición de nuevos actores en la escena internacional, tiene que ver con los cambios en las estructuras de poder y con el diseño de nuevos modelos de desarrollo y dominación.

- El propósito de la investigación es proporcionar información empírica complementaria a otros esfuerzos, sobre la interrelación que se da entre la Cooperación Bilateral, los Estados y otros actores, a través del análisis que traslade insumos para el conocimiento y elaboración de políticas alternativas en materia de política exterior a nivel Estatal.
- El tema es un efecto multiplicador de iniciativas anteriores sobre la atención que merece la relación con organismos como el Banco Mundial en El Salvador, en términos de conocer, analizar y proponer alternativas viables y sustentables a todos los sectores de la sociedad Salvadoreña, en especial, al sector rural.

Por lo anterior, y con la certeza de que corresponde a las Relaciones Internacionales como ciencia social, el estudio de la sociedad internacional, bajo el nuevo contexto de cambios generados a partir del fin de la bipolaridad, en el que no sólo los Estados constituyen el actor principal, sino que también se vuelve relevante la aparición e incidencia de nuevos actores como la Banca Multilateral y Bilateral, es que se elige este tema para su investigación.

1.3. Delimitación del Tema.

El estudio mostrará las características de la interacción del Banco Mundial y el Gobierno de El Salvador, en términos de interdependencia compleja, teniendo como marco general las relaciones de cooperación entre los Bancos y los países prestatarios.

Así como también se tomará en cuenta la información respecto a las acciones que la sociedad civil realiza con el tema de cabildeo e incidencia ante estos organismos financieros, la relación en sí de los Bancos, el Gobierno, su naturaleza y las consecuencias de su intervención.

La determinación del alcance del presente trabajo se limita al conocimiento, análisis y propuestas de los factores económico-sociales, sin omitir los políticos, los cuales determinan e influyen en la política macroeconómica del país, realizados desde que la Banca hizo su intervención en el país, haciendo énfasis en los años 1994 y 1999. Este periodo se caracteriza por la presencia de fenómenos externos a la institucionalidad del Banco, los cuales han provocado cambios en su

política interna, como producto de la misma presión política que se realiza desde otros sectores civiles involucrados en estas acciones.

En este sentido, los factores que tendrán especial énfasis son:

- Las relaciones de cooperación financiera entendida como el apoyo conjunto entre el Banco Mundial y el Gobierno de El Salvador para el logro de un fin común.
- La naturaleza que caracteriza este tipo de relaciones entre organismos de carácter supranacional y los Estados, en términos de interdependencia compleja.
- Efectos de la intervención del Banco Mundial en la vida institucional del país, en cuanto a impacto económico-social, especialmente en sectores de la economía más vulnerables, como lo es el sector rural y agropecuario.
- Apertura del Banco Mundial a un proceso de participación de la sociedad civil en diseño y ejecución de estrategias.

Asimismo, los aspectos que no se tocarán en el trabajo con el nivel de profundidad que los anteriores, sin ser omitidos, son:

- Aspectos de carácter meramente financiero-administrativo (manejo de préstamos, cuotas, intereses, etc.,) presentes en la dinámica de la relación entre los actores, por carecer de elementos de juicio directamente para el análisis de estos datos, sin embargo, se tomarán otras opiniones o análisis elaborados por conocedores en la materia únicamente para sustentar alguna idea.
- Las relaciones que la Banca Multilateral establece con países del primer mundo en lo específico, por considerar que su naturaleza es diferente a la que se establece con los países del tercer mundo.

2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

2.1. Contexto Socioeconómico e Histórico.

Durante la Conferencia de Dumbarton Oaks celebrada en 1944, se presentaron varias propuestas en el ámbito político, las cuales fueron suscritas por varios países; estas propuestas se manejaron paralelamente con propuestas sobre la cooperación monetaria y financiera internacionales nacidas tanto en la tesorería Estadounidense como en la Británica.

Entre la primera mitad de 1942 y fines de 1943, se examinaron y discutieron grandes propuestas, que culminaron en la Declaración Conjunta de Bretton Woods en 1944, a la que se sumaron varios países Europeos, Australia, Canadá, Sudáfrica y casi todos los países Latinoamericanos. Este documento fue el antecedente inmediato para crear el Fondo Monetario Internacional (FMI), cuyas funciones abarcarían también la promoción de inversiones internacionales a largo plazo para la reconstrucción de las economías europeas y la estabilización de los precios de las materias primas y otros propósitos más.

En lo relativo al crédito a largo plazo, se aceptó como base paralela de discusión en Bretton Woods, un proyecto Estadounidense para crear un Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, lo cual llevaría al establecimiento del actual Banco Mundial (BM)

En la Conferencia de Bretton Woods, en julio de 1944, los estatutos de ambas instituciones fueron aprobados tras largos debates entre representantes de 44 países, entre ellos 19 de América Latina¹.

¹ Víctor L. Urquidí, "El Orden económico internacional a cincuenta años de distancia", Revista Mexicana de Política Exterior # 48, Otoño 1995, Publicación de la SRN. México DF. , México. Pág. 153

El Banco Mundial como instrumento creado en el marco de las Naciones Unidas para la ejecución de las políticas financieras a nivel mundial, la función principal fue señalada en la Carta de Principios: *"Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión"*².

De acuerdo a este objetivo, las funciones del Banco pueden considerarse como instrumentos de cooperación monetaria y financiera, otorgando o garantizando créditos a largo plazo para el desarrollo y la reconstrucción, a tasas de interés y plazos acordados con el prestatario, sin alejarse mucho de las condiciones definidas en los mercados de capitales, ya que el propio BM tendría también que colocar sus emisiones en los mismos.

A partir del inicio de sus operaciones en 1948 y a través del tiempo, el Banco Mundial representa la más grande de las organizaciones de

² Artículo 1, inciso 3, de la Carta de la ONU.

desarrollo en el mundo, y cuenta con una extensa experiencia, así como con una gran capacidad para la investigación.

El Banco hace primordialmente préstamos a gobiernos, tiene 180 países miembros, todos los cuales deben de ser primero admitidos en el Fondo Monetario Internacional (FMI).

El Banco Mundial tiene una Junta de Gobernadores, compuesta por un representante de cada país miembro, quienes usualmente son oficiales de gobierno y tienen rango ministerial. Esta Junta se reúne una vez al año y delega la autoridad operacional a la Junta de Directores Ejecutivos, los cuales se reúnen semanalmente, y son responsables de las decisiones sobre políticas del Banco y de la aprobación de todos los préstamos.

El derecho al voto, en ambas Juntas, es proporcional al número de acciones suscritas por la contribución anual de cada país al Banco. Los ocho países que son los mayores donantes, nombran a su propio Director Ejecutivo³, quien sirve de acuerdo a las disposiciones de su país. Los restantes 173 países comparten los otros 17 puestos de

³ Los ocho países que nombran a sus propios Directores Ejecutivos son Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia, Inglaterra, China, Arabia Saudita y la Federación de Repúblicas Rusas.

Directores Ejecutivos, cada uno de los cuales sirve por un período de dos años únicamente, y cuentan con un número reducido de personal.

Desde 1980 el Banco ha otorgado préstamos conocidos como Programas de Ajuste Estructural (PAE). En la actualidad, aproximadamente el 20% de los préstamos del Banco son para programas de ajuste estructural.

La historia del programa de préstamos del Banco Mundial a El Salvador data de 1949. Desde entonces hasta finales de 1979, El Salvador recibió préstamos que totalizaron US\$ 234.7 millones.

Debido a la guerra civil y a las políticas económicas del Gobierno durante la década de los ochenta, el Banco Mundial dejó de conceder préstamos al país entre 1979 y 1991.

El Salvador es el país más pequeño de América Central, con 5,8 millones de habitantes en una superficie de 21,000 Km, es uno de los países con mayor densidad poblacional del hemisferio occidental. Su base de recursos naturales es limitada y no le quedan fronteras agrícolas.

Alrededor del 60% de la población vive en zonas rurales y más del 80% de los productores agrícolas trabajan en explotaciones de superficie inferior a 3 ha. Sus indicadores sociales se encuentran entre los peores de América Latina y sus ingresos per. cápita fue de US\$1.580 en 1995⁴, por lo que figura también entre los países más pobres de la región.

Según el BM, el país se ha esforzado por pasar de una sociedad castigada por la guerra y sumamente fragmentada a una sociedad basada en una mayor participación económica y social, con una economía de mercado.

Además del establecimiento de un entorno macroeconómico estable, el Gobierno del partido ARENA se propuso abordar los desafíos en términos de modernización del sector público, creación de condiciones favorables al sector privado y al crecimiento orientado por las exportaciones, la reducción de la pobreza e inversión en capital humano y el fortalecimiento de la gestión del medio ambiente y los recursos naturales.

⁴ Datos del World Bank Group Countries: El Salvador.

Desde 1992, el Banco apoya los esfuerzos estratégicos del Gobierno para consolidar la paz y colocar al país en el camino hacia el desarrollo sostenible. Esta estrategia requiere no sólo un fuerte crecimiento económico, sino también medidas enérgicas para reducir la pobreza y mejorar el nivel de vida de la mayoría de los Salvadoreños.

El conflicto armado que duro más de una década y que cobró la vida de 75,000 personas aproximadamente y que dejo además a miles de personas desplazadas, marginados, huérfanos, discapacitados, etc., provocó una migración masiva de la cual aproximadamente uno de cada cinco Salvadoreños vive fuera del país⁵.

La guerra provocó también cuantiosas pérdidas materiales; se calcula que los daños causados se elevaron a unos US\$1,500 millones⁶, sólo en infraestructura. Más difíciles de medir fueron la disgregación del tejido social del país, la polarización política y el debilitamiento del aparato institucional. Una de las principales secuelas de la guerra ha sido el espectacular aumento de los delitos con violencia.

⁵ Ibid 8

⁶ Ibid 9

A mediados de los años 90, el Banco Mundial comenzó a mostrar preocupación al reconocer que la incidencia de la pobreza en El Salvador era mayor en las áreas rurales y que el crecimiento en el sector agropecuario se había retrasado considerablemente en relación con el resto de la economía.

Así el PIB per. cápita sigue siendo inferior al nivel anterior a la guerra, la expansión económica ha estado dirigida por los sectores no comerciales, y las exportaciones de mercancías, aunque en crecimiento, son todavía considerablemente más bajas que a principios de los años setenta.

En esta situación, la estrategia propuesta por el Gobierno consistió en hacer que la base competitiva de El Salvador no fuera su mano de obra barata sino una productividad elevada, es decir, en lograr una ventaja competitiva, más que comparativa.

La intervención del Banco Mundial en El Salvador ha tenido beneficios, pero no en forma equitativa. De esto surge inquietudes en cuanto a los objetivos definidos por estos instrumentos de política financiera, en los cuales encontramos omisiones, divergencia y limitaciones; y si se hace una comparación entre los propósitos y los resultados esperados, no se

tienen frutos halagadores, especialmente para el sector rural que es en donde se concentra la mayor parte de la población del país.

3. PROBLEMA GENERAL Y ESPECIFICOS.

3.1. Problema General.

¿La ejecución de las estrategias del Banco Mundial para lograr el crecimiento económico en El Salvador, ha tenido una alta incidencia en la macroeconomía y un efecto negativo en el sector rural?

3.2. Problemas Específicos:

- 3.2.1. ¿Cumple el Banco Mundial con la misión y objetivos de desarrollo económico y social para los cuales fue constituido?
- 3.2.2. ¿Considera el Banco Mundial que el incremento en la tasa de crecimiento económico se traduce en reducción de los índices de pobreza, especialmente en las áreas rurales?.

3.2.3. ¿Es la ausencia de la participación ciudadana en el diseño y ejecución de estrategias sostenibles una limitante para lograr un crecimiento económico?.

4. MARCO TEORICO Y CONCEPTUAL.

Con los cambios acontecidos a partir de la finalización de la Guerra Fría y la consiguiente desaparición de la confrontación entre el Este y el Oeste, la sociedad mundial pasa de una situación de conflicto permanente, a una nueva situación de distensión, de relativa paz y de cooperación, dando paso con ello a transformaciones y avances en diferentes campos: en lo social, económico, político, tecnológico, científico, etc.

Para comprender la naturaleza de estos cambios que se suscitan en la esfera internacional, se hace necesario hacerlo a la luz de los paradigmas que mediante postulados científicos tratan de explicar diversos fenómenos.

El paradigma globalista o de la interdependencia, ofrece algunas explicaciones a esos cambios desde su propia concepción a través de

sus postulados⁷. En este sentido, una de las consecuencias más importantes de la adopción de este paradigma es la redefinición y ampliación del campo de estudio y un replanteamiento de los modelos, categorías y conceptos con los que analiza la realidad internacional.

El mundo, como consecuencia del acelerado desarrollo social, económico, científico y tecnológico, se caracteriza por el creciente fenómeno de la interdependencia y de la cooperación y se ha transformado en una sociedad mundial.

Este fenómeno origina nuevos problemas y nuevos retos; así, después de pasar de una situación de confrontación por la bipolaridad, la comunidad internacional se enfrenta a las consecuencias que acarrea el desarrollo: desigualdad, pobreza, subdesarrollo, hambre, explosión demográfica, agotamiento y explotación de los recursos naturales, degradación del medio ambiente, drogadicción, tráfico de armas, delincuencia, etc.

⁷ "El paradigma de la Sociedad Mundial". Separata: Problemática de las Relaciones Internacionales. Material bibliográfico de la asignatura Instrumentos y Organismos de Cooperación Internacional, impartida por el Lic. Gustavo Lucha, Escuela de Relaciones Internacionales. 1998. p. 17

Vistas las transformaciones que en diferentes ámbitos experimenta la sociedad mundial, las cuales modifican también las relaciones que se establecen entre los Estados, se advierte la necesidad de darle un tratamiento especial a un nivel que supere las fronteras y problemas de cada país. En este marco se crean los organismos supranacionales y regionales, como medio para superar los nuevos retos y elaborar nuevos modelos de acuerdo a esas transformaciones, apareciendo con ello, nuevos valores e intereses comunes al conjunto de la sociedad internacional.

Así, la constitución de organismos como las Naciones Unidas (ONU) y sus estructuras de apoyo institucional y la Organización de Estados Americanos (OEA), forman parte de dichas transformaciones en el afán de consensar esfuerzos en diferentes áreas entre los diferentes actores para una causa común, cambiando así la naturaleza de las relaciones que antes fueron conflictivas a relaciones de cooperación.

En adición, se crean estructuras de apoyo especializado en diferentes áreas a saber: económicas, políticas, sociales, medioambientales, en salud, etc., las cuales juegan un papel decisivo en el desarrollo de las políticas diseñadas por estos organismos para el manejo y control

económico y político. Para ello se constituyen instituciones financieras como el Banco Mundial cuya naturaleza es eminentemente financiera.

La constitución de este instrumento de cooperación financiera representa la institucionalización de un poder político-económico externo a la vida de los Estados.

Este hecho se fundamenta con los postulados de la teoría globalista, el cual sostiene que uno de los cambios en la nueva sociedad internacional, ha sido el debilitamiento del papel y significado del Estado como entidad soberana y como estructura capaz de garantizar el bienestar y la seguridad de sus ciudadanos, y la participación de nuevos actores en las relaciones internacionales, que por su acción transnacional, tienden a limitar aún más el margen de maniobra de los Estados.

Según la teoría globalista, el fenómeno de la interdependencia se da como resultado de la necesidad de atender las demandas de desarrollo tanto económico como social, las cuales obligan a los Estados a tener más apertura con el exterior, reduciendo su autonomía, desapareciendo con ello la distinción entre la esfera interna y lo internacional.

El gobierno Salvadoreño, en el marco de los compromisos adquiridos con el Banco Mundial, se somete al cumplimiento de requisitos y condiciones de carácter económico que trascienden en la definición de las políticas internas macroeconómicas; pero que también poseen un trasfondo político, que se manifiesta en la intervención del Banco en la vida institucional del país.

La estrategia del Banco Mundial para El Salvador es alcanzar un crecimiento económico rápido y equitativo por medio de convertirse en una economía más abierta y competitiva, con un sector privado dinámico que esté orientado a las exportaciones e insertado en los mercados internacionales, con un Estado pequeño y fuerte que facilite las actividades al sector privado⁸.

Este supuesto contrastado con la realidad difiere y en grande, especialmente si se compara con los resultados de las políticas de alivio a la pobreza, ya que el apoyo de la banca se orienta al sector privado y cualquier beneficio que se pueda lograr será en el marco del mejoramiento de éste sector.

⁸ "El Salvador, meeting the challenge of globalization". World Bank. Washington, D.C. World Bank Country Study, August 1996. Pág. XIII.

Alrededor de todo lo anterior se generan una serie de omisiones, limitantes o divergencias entre lo teórico y lo práctico, con claras expresiones negativas para los sectores más vulnerables, como el caso del sector rural, en donde se concentra la mayor pobreza y por lo tanto, representa un obstáculo para el desarrollo de sus políticas de crecimiento económico.

5. OBJETIVO GENERAL Y ESPECIFICOS

5.1. Objetivo General.

Señalar las causas que han limitado el logro del crecimiento económico esperado tanto por el Banco Mundial como por el Gobierno, especialmente en cuanto al alivio de la pobreza y la revitalización del sector rural.

5.2. Objetivos Específicos.

5.2.1. Conocer el origen y naturaleza de los organismos de cooperación multilateral y bilateral en el marco de la cooperación internacional para el desarrollo.

- 5.2.2. Señalar que el problema social sobre la creciente pobreza, no puede ser solucionado solamente con una respuesta económica.
- 5.2.3. Destacar la necesidad de la participación de la sociedad civil en la elaboración y ejecución de estrategias alternativas que contribuyan a mejorar el impacto de la intervención del Banco Mundial y el Gobierno.

6. HIPOTESIS GENERAL Y ESPECIFICAS

6.1. Hipótesis General:

La estrategia de crecimiento económico ejecutada por el Banco Mundial en El Salvador es insostenible, y consecuentemente no redujo los índices de pobreza ni revitalizó el sector rural.

6.2. Hipótesis Específicas.

- 6.2.1. El Banco Mundial se constituyó en el Marco de las Naciones Unidas para promover y fortalecer el desarrollo económico y social.

- 6.2.2. El incremento en las tasas de crecimiento económico no representa necesariamente una reducción de los índices de pobreza, especialmente en las áreas rurales.
- 6.2.3. Al fortalecer la participación de la sociedad civil en el diseño y ejecución estrategias alternativas sostenibles se logran mejores resultados en cuanto al crecimiento económico.

7. CAPITULO 1.

7.1.1. Justificación.

Capitulo 2: La Cooperación Multilateral y Bilateral en El Salvador, caso específico del Banco Mundial.

La creación del Banco Mundial por parte de las Naciones Unidas, responde a los cambios estructurales y nuevas necesidades en la comunidad internacional al terminar la guerra fría; sus objetivos y misión lo sitúa como instrumento normativos en materia de política financiera, desarrollo económico y social, especialmente para los países del tercer mundo.

Con el presente capítulo se examinan las situaciones que dieron origen a la constitución del Banco, desde la óptica de los organismos con carácter supranacional como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), haciendo una comparación entre los objetivos que precedieron la creación de éste y los resultados de la práctica, que en términos de desarrollo económico y social han realizado en el ámbito de la comunidad internacional.

Asimismo, se destacan los objetivos, organización y funciones del Banco en torno a la cooperación para el desarrollo económico y social.

Se describe además, la situación en que se desarrollan las relaciones entre el Banco Mundial y el Gobierno Salvadoreño, siempre en el marco de la cooperación bilateral, incluyendo la adopción de estrategias que revisten un carácter político y económico de interdependencia, para lograr un crecimiento económico sostenido.

7.1.2. Esquema Capitular 1.

7.1.2.1. Marco contextual de la cooperación multilateral y bilateral para el desarrollo económico y social.

- 7.1.2.2. Organización y funcionamiento del Banco Mundial.
- 7.1.2.3. Relaciones de cooperación entre el Banco Mundial y El Salvador.
- 7.1.2.4. Estrategias del Banco Mundial para el Crecimiento Económico Sostenido.

7.2. CAPITULO 2.

7.2.1. Justificación.

Capitulo 2: Caracterización de las relaciones entre el Banco Mundial, Gobierno y Sector Rural en El Salvador, período 1994 – 1999.

Con este capítulo se estudia la naturaleza y relaciones entre el Banco y el Gobierno, y la incidencia que ambas instituciones tienen en el desarrollo del sector rural, así como la intervención de las estrategias en la macroeconomía del país, durante el segundo período de administración del partido ARENA que comprendió de 1994 a 1999.

Al respecto, se analiza la relación del Banco con el Gobierno Salvadoreño en términos de apoyo a la situación del sector rural, y de cómo el desarrollo de sus políticas y estrategias de crecimiento sostenido para el alivio a la pobreza, tiene una incidencia importante.

El contraste se pone de manifiesto tanto la posición del Banco como del Gobierno respecto a resultados empíricos que demuestran la relación que existe entre la desigualdad y la pobreza, y que tiene mayores índices de concentración en el sector rural, lo cual representa un obstáculo para el desarrollo de sus estrategias.

Se valoran los resultados que en cuanto a impacto social han tenido la aplicación de las medidas económicas impuestas por el Banco a la macroeconomía Salvadoreña, las cuales tienen repercusiones negativas en el sector rural, deteriorando aún más las condiciones de vida.

Con este capítulo se tiene un mejor conocimiento sobre a la situación problemática y los obstáculos que existen para la obtención de los logros esperados tanto por el Banco como por el Gobierno.

7.2.2. Esquema Capitular:

- 7.2.2.1. Caracterización de las relaciones entre el Banco Mundial Gobierno y Sector Rural, período 1994-1999.
- 7.2.2.2. Repercusiones de la intervención del Banco Mundial en la macroeconomía Salvadoreña.
- 7.2.2.3. Intervención del Banco Mundial y Gobierno en el ámbito económico y social del Sector Rural.

7.3. CAPITULO 3.

7.3.1. Justificación.

Capitulo 3: Valoración de estrategias alternativas para mejorar el impacto económico y social del Banco Mundial en El Salvador.

El capítulo inicia haciendo una valoración de la sostenibilidad de las estrategias y políticas que ejecuta el Banco Mundial respecto al crecimiento económico, principalmente en el alivio a la pobreza y la revitalización del sector rural.

Se señalan la necesidad de que la sociedad civil tenga un papel más protagónico en las acciones del Banco, ya que durante el período en estudio, se determinan los obstáculos y limitaciones que no han permitido el involucramiento efectivo de la ciudadanía.

Asimismo se valoran estrategias alternativas elaboradas por diversos sectores de la sociedad civil, respecto a superar uno de los mayores obstáculos visualizados por el Banco como lo es la revitalización del sector agropecuario y rural. Asimismo, se evalúa la viabilidad que estas estrategias presentan, partiendo de las premisas formuladas por el enfoque sobre desarrollo humano sostenible.

7.3.2. Esquema Capitular:

7.3.2.1. Sostenibilidad de las estrategias del Banco Mundial y Gobierno respecto al crecimiento económico.

7.3.2.2. El Banco Mundial, Gobierno y la Participación Ciudadana en el diseño y ejecución de estrategias alternativas para el crecimiento económico.

7.3.2.3. Estrategias Alternativas para mejorar los resultados económicos y sociales, especialmente en el Sector Rural.

8. METODOLOGÍA.

La metodología a utilizar para la realización del presente trabajo de investigación, será el método de estudio de los fenómenos que intervienen en el ámbito, que van de lo general a lo particular. El estudio del tema se inicia en la esfera internacional, relacionando aspectos, fenómenos y los diferentes actores en ese contexto, delimitando posteriormente en diferentes niveles hasta llegar al punto central que ocupa el tema.

Para su realización se utilizará información documentada de libros, revistas, boletines, Internet, material bibliográfico utilizado en diferentes asignaturas, otros estudios realizados sobre el mismo tema y publicaciones.

Para la recolección de la información se elaborarán y utilizarán fichas bibliográficas y fotocopias de documentos principalmente.

CAPITULO 1:
**“LA COOPERACIÓN MULTILATERAL Y BILATERAL EN
EL SALVADOR, CASO ESPECIFICO DEL BANCO MUNDIAL”.**

El objetivo del presente capítulo es conocer el origen y naturaleza de la cooperación multilateral y bilateral en el marco de la ayuda internacional para el desarrollo, en un contexto de cambios geopolíticos, económicos y sociales experimentados por la comunidad internacional al término de la década de los años 40 e inicios de la segunda mitad del siglo XX.

En este sentido, la recolección y verificación de datos sobre los orígenes de la cooperación multilateral y bilateral, tiene como fin la comprobación de la siguiente hipótesis: “El Banco Mundial se constituyó en el marco de las Naciones Unidas para promover y fortalecer el desarrollo económico y social”.

Para ello, se examina, en primer lugar, el contexto que dio origen a la creación de los organismos bilaterales de cooperación financiera tales como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), todos concebidos en el marco de organismos supranacionales como la Organización de Naciones

Unidas (ONU), y la Organización de Estados Americanos (OEA), con el propósito de establecer la cooperación entre los Estados para lograr satisfacer las exigencias básicas de los derechos económicos y sociales en las distintas regiones del mundo, así como la creación de condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones entre los Estados.

Para sustentar dichos acontecimientos, se retoman algunos postulados científicos del Paradigma de la Interdependencia, los cuales ofrecen explicaciones para comprender la aparición de estos fenómenos financieros, así como de los cambios suscitados en el ámbito mundial.

Partiendo del marco general de la cooperación multilateral y bilateral, el estudio se orienta específicamente a una de las instituciones financieras: El Banco Mundial, por considerarlo uno de los más grandes y representativos de este tipo de cooperación; aunque de suyo, todas estas instituciones financieras trabajan de forma complementaria en la realización de acciones en el ámbito mundial.

De acuerdo a lo anterior, se describen aspectos organizativos y funciones del Banco Mundial en torno a la cooperación para el desarrollo

económico, considerado como un instrumento de política financiera viabilizadora del mismo desarrollo.

Como complemento, se describe la situación en que se desarrollan las relaciones entre el Banco Mundial y el Gobierno de la República de El Salvador, siempre en el marco de la cooperación financiera y las implicaciones que la relación en sí conlleva, inclusive las estrategias utilizadas por el Banco Mundial para lograr el crecimiento económico sostenido.

1.1. Marco contextual de la cooperación multilateral y bilateral para el desarrollo económico y social.

Los antecedentes mediatos sobre la cooperación multilateral, se remontan a finales de la década de los años cuarenta, explícitamente al término de la segunda guerra mundial.

Al final de este período, en el marco de una sociedad mundial convulsionada, tanto por los efectos dejados por la misma guerra, como por los cambios y reacomodos que se estaban suscitando en la misma comunidad internacional en términos políticos, económicos, geopolíticos

y sociales, la cooperación multilateral se constituye como un instrumento de ayuda financiera para el desarrollo económico de las naciones en el ámbito mundial.

Durante este período, caracterizado por las desigualdades que constituyeron uno de los signos más singulares, y por los considerables avances tecnológicos-científicos de las últimas décadas, los cuales contrastan en forma lacerante con los grandes atrasos y la escasez con que viven la mayoría de los países, y en donde los beneficios del desarrollo y de la riqueza se perciben en un selecto núcleo de países y de sectores sociales¹.

También, se encuentran los efectos que causa el creciente proceso de globalización y de los fenómenos de la interdependencia, caracterizados por la armonización de políticas en el ámbito internacional con incidencia en lo nacional y de nuevas fórmulas de cooperación internacional entre los Estados y los nuevos actores en la escena internacional².

¹ Víctor L. Urquidí: "El orden económico internacional a 50 años de distancia". Revista Mexicana de Política Exterior # 48. 1995. Pág. 28.

² *Ibid.*, p. 28

La Teoría de la Interdependencia Compleja³, sostiene que dados los cambios producidos en el campo social, económico y de las comunicaciones, no se puede hablar ya exclusivamente de una sociedad de Estado con relaciones limitadas prácticamente al campo diplomático y militar; y que uno de los más importantes cambios ha sido el debilitamiento del papel y significado del Estado, en consecuencia, ha desaparecido la tradicional distinción y separación entre la esfera interna y la esfera internacional y el apareamiento de nuevas formas de cooperación.

El antecedente mediato de estas instituciones financieras lo representa los distintos esfuerzos e iniciativas realizadas por organismos de carácter supranacional y regional como la Organización de las Naciones Unidas (O.N.U.) y la Organización de Estados Americanos (O.E.A.), especialmente las Declaraciones y Conferencias como Bretton Woods y Dumbarton Oaks, desarrolladas durante la década, las cuales dieron como resultado la constitución de entidades financieras como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Fondo

³ Robert Keohane y Joseph Nye: "La teoría de la Interdependencia". Tomado de Teoría de las Relaciones Internacionales. La Investigación sobre la Paz y el Conflicto, de Luis Alberto Padilla. Volumen 3. Textos del Instituto de Relaciones Internacionales e Investigación para la Paz(IRIPAZ). 1ª. Edición Serví prensa Centroamericana, 1992. p. 165

Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF), entre otros.

El aparecimiento de nuevos actores en la escena internacional responde en primer lugar, a la desaparición de la distinción entre lo interno y lo internacional y al debilitamiento del significado de las fronteras⁴; en segundo lugar, al cambio de la naturaleza de la sociedad internacional a mundial o universal, produciéndose una ampliación de la escena internacional, en la cual aparecen numerosos y variados actores, entre ellos, los organismos supranacionales –como es el caso de estos organismos financieros- que en algunos casos desempeñan un papel más decisivo que los propios Estados.

Desde sus orígenes, la cooperación multilateral ha estado vinculada con los problemas del desarrollo, es decir, con las dificultades creadas por el desarrollo económico y social en los países menos avanzados⁵ y por lo tanto ello no ha estado al margen de los intensos procesos y cambios experimentados a nivel mundial.

⁴ Kehoane, *et al.*, *op cit.*, P. 164.

⁵ Ana María Corvalán: "Alcances y resultados de la Cooperación Multilateral". Material de apoyo asignatura Cooperación Internacional. Ciclo II. 1998. Lic. Oscar Toledo. Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad de El Salvador.

Estos problemas son inseparables y que pueden llevar a la guerra y el conflicto⁶, los cuales atestiguan el carácter mundial del sistema internacional y la naturaleza global y común de sus problemas y, consecuentemente, de sus soluciones.

Por ende, la constitución de estas instituciones financieras responde a las crecientes necesidades de apoyar y fortalecer las economías de los países a escala mundial, y que en cierta forma, también representa un mandato y un compromiso, tal y como lo expresa el artículo 1, inciso 3 de la Carta de Principios de las Naciones Unidas: “Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural,...”, en este sentido, las relaciones de cooperación que organismos como el Banco Mundial, brindan a los países miembros, esta orientado a la superación de obstáculos para el desarrollo económico de los países más pobres.

De hecho, las relaciones de cooperación que se establecen entre estos organismos y los Estados prestatarios o países miembros se enmarca dentro de la interdependencia compleja, la cual se caracteriza por poseer múltiples canales⁷, considerando que las relaciones

⁶ Kehoane, *et al.*, *op cit.*, p.164

⁷ Kehoane, *et al.*, *op cit.*, p. 165.

internacionales de hoy día están muy lejos de limitarse a los contactos oficiales de gobierno a gobierno; precisamente, los contratos entre el Banco Mundial y sus prestatarios son un fiel reflejo de lo anterior.

En el marco de la cooperación, la interdependencia⁸ -definida como una situación caracterizada por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países-, no significan necesariamente solo "*beneficios*" para los países involucrados en este tipo de "*reciprocidad*", evidentemente hay costos que pagar, por ejemplo, la reducción de la autonomía. Es imposible determinar a priori si los beneficios de una relación serán mayores que los costos.

Ciertamente, para que un Estado pueda acceder a los "*beneficios*" del Banco Mundial, deberá cumplir con determinados requisitos o condiciones, lo cual implica en cierta forma, pérdida de la autonomía lo cual se relaciona entre poder e interdependencia: cuando ésta última es asimétrica es indudable que ciertos Estados pueden incrementar su poder -definido éste como el control de los recursos o potencial para afectar resultados-, a costa de otros.

⁸ *Idem*, p. 164

Por ejemplo, los países más desarrollados y mayores accionistas de los Bancos, son quienes definen las políticas crediticias para los países del tercer mundo, estableciendo así una política de intereses a su favor.

En resumen, los orígenes de la cooperación multilateral se aprecian al término de la década de los años cuarenta y de la segunda guerra mundial, en momentos en que la sociedad en su conjunto se encontraba convulsionada por efectos de la guerra, por los cambios y por los reajustes suscitados al interior de la comunidad internacional en los ámbitos político, geopolíticos, económico y social principalmente.

Caracterizado por las desigualdades que constituyeron uno de los signos más singulares y por los considerables avances tecnológicos y científicos, en un contraste lacerante con los grandes atrasos y la escasez con que vivían la mayoría de los países, en donde los beneficios del desarrollo y de la riqueza se percibían en un selecto núcleo de países y sectores sociales⁹, se encuentran también los efectos que causó el creciente proceso de globalización y de los fenómenos de la interdependencia.

⁹ Víctor L. Urquidí, *loc cit.*, p. 28

En este contexto, el aparecimiento de instituciones financieras como el Banco Mundial estuvo vinculado a esfuerzos e iniciativas de organismos de carácter supranacional como la Organización de las Naciones Unidas, con el fin de responder a las circunstancias en que se encontraba la comunidad internacional frente a las crecientes necesidades apoyar y fortalecer las economías de los países a escala mundial.

Las relaciones de cooperación establecidas entre estas instituciones financieras y los Estados se caracterizaron por ser relaciones de interdependencia compleja¹⁰, interpretada como una situación marcada por los efectos recíprocos entre países, en donde la reciprocidad no representa necesariamente solo beneficios.

1.2. Organización y funcionamiento del Banco Mundial.

A pesar de que el Banco se constituye en 1944, no es hasta 1946 que logra iniciar formalmente sus operaciones, destinando la ciudad de Washington como sede oficial de la nueva institución, y abre sus acciones con un capital de US\$7.670 millones, contando con 38 países

¹⁰ Kehoane, *et al.*, *loc cit.*, p. 164

miembros y una plantilla de 72 funcionarios, su primer presidente: Eugene Meyer.

Desde el inicio de sus operaciones, se le asignó la misión de combatir la pobreza, suministrando recursos, entregando conocimientos, creando capacidad y forjando asociaciones en los sectores públicos y privados¹¹; desde entonces y hasta la fecha, el Banco ha venido otorgando préstamos, asesoría y una variedad de recursos adaptados a las necesidades, de tal forma que permite obtener el máximo de beneficios y amortigua el impacto para los países más pobres.

El Banco tiene como propósito la reducción de la pobreza y mejorar los niveles de vida de sus prestatarios, mediante el crecimiento sostenido y la inversión en las personas¹². Esto lo lleva a cabo proporcionando préstamos a largo plazo a los gobiernos mientras considere que el marco de la política económica es aceptable desde su perspectiva neoliberal; es decir, siempre y cuando el prestatario cumpla con los requisitos impuestos por el Banco en términos de la implementación de reformas que aseguren la estabilidad macroeconómica. Vale la pena mencionar y reafirmar nuevamente, la veracidad de los planteamientos

¹¹ <http://www.worldbank.org/cdf/cdfes-text.htm> : "Cuál es la misión del Banco Mundial?". Pág.1

¹² *Ibid*, p. 4

teóricos globalistas; tal y como se puede apreciar, los requisitos del Banco Mundial ponen de manifiesto la relación entre poder e interdependencia; y más explícitamente, esto se percibe más claramente cuando se analiza el papel de la sensibilidad y de la vulnerabilidad¹³.

Ambos aspectos se refieren al grado de respuesta dentro de una estructura política, es decir, como las políticas del Banco van a tener efectos con determinados costos para el país receptor.

Para lograr sus objetivos, los recursos del Banco provienen principalmente de tres fuentes: El capital suscrito por los países miembros, el cual se divide en dos partes: por una parte, el dinero que efectivamente los gobiernos dan al Banco, conocido como Capital Integrado; y por otra, el dinero que los países se comprometen a otorgar cuando el Banco lo solicita, conocido como capital exigible y representa la garantía de los gobiernos para los préstamos obtenidos por el Banco en los mercados financieros internacionales.

¹³ Keohane, *op cit.*, p. 163.

Recursos financieros captados en los mercados financieros internacionales, mediante la emisión de bonos que, a su vez, tienen por garantía el capital suscrito por los diferentes países miembros.

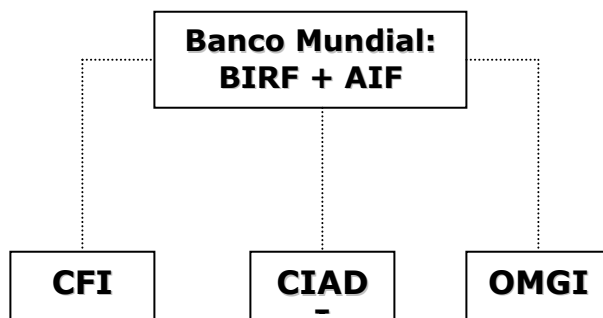
Fondos en Administración, los cuales administra en conjunto con el PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) y el PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente), y otros programas a nivel mundial.

El Banco tiene dos principales ventanillas de préstamos: una en la que se otorgan los préstamos en condiciones similares a las de la banca comercial; y otra en la que se otorgan préstamos en condiciones mucho más blandas a los países de menor desarrollo relativo¹⁴.

Para su funcionamiento, el Banco cuenta con otras instituciones financieras que en su conjunto forman el Grupo del Banco Mundial, el cual se constituye así:

¹⁴ Prisma, *op cit.*, p. 15

Figura # 1: El Grupo del Banco Mundial



BIRF: El Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento¹⁵. Concede préstamos y asistencia para el desarrollo a los países con ingreso mediano y a los países más pobres con capacidad de pago. El número de votos de los miembros esta vinculado a sus aportaciones de capital, las que su vez se basan en la capacidad económica relativa de cada país. El BIRF obtiene la mayor parte de sus fondos mediante la venta de bonos en los mercados de capital internacional.

Representa también, la ventanilla "dura" de préstamos, a través de la cual el Banco percibe un margen de intermediación, de manera similar a la banca comercial, recibiendo fondos que le permiten una creciente disposición de recursos para aumentar su cartera de préstamos.

¹⁵ Programa Salvadoreño de Investigación sobre el Desarrollo y Medio Ambiente (PRISMA): "El Banco Mundial y El Banco Interamericano de Desarrollo, Operaciones en Centroamérica y guía de acceso a información y participación pública. 1996 ". Taller y Arte Grafico, Cooperativa Nueva Vida, San Salvador, El Salvador, 1996. p.17

AIF: La Asociación Internacional de Fomento¹⁶. Concede préstamos sin interés a los países más pobres. La AIF depende de las contribuciones de sus países miembros más ricos -entre ellos algunos países en desarrollo- para la mayoría de sus recursos financieros. La AIF representa la ventanilla "blanda" del Banco, denominando sus operaciones de financiamiento como "créditos" en vez de préstamos.

CFI: La Corporación Financiera Internacional¹⁷. Promueve el crecimiento de los países en desarrollo prestando apoyo al sector privado. En colaboración con otros inversionistas, la CFI invierte en empresas comerciales a través de préstamos y de participación en el capital social.

OMGI: El Organismo Multilateral de Garantía Inversiones¹⁸. Contribuye a fomentar la inversión extranjera en los países en desarrollo mediante el otorgamiento de garantías a los inversionistas extranjeros contra pérdidas provocadas por riesgos no comerciales. Proporciona además servicios de asesoramiento para ayudar a los gobiernos a atraer inversiones privadas, y divulga información sobre oportunidades de inversión en países en desarrollo.

¹⁶ *Ibid*, p. 17

¹⁷ *Ibid*, p. 17

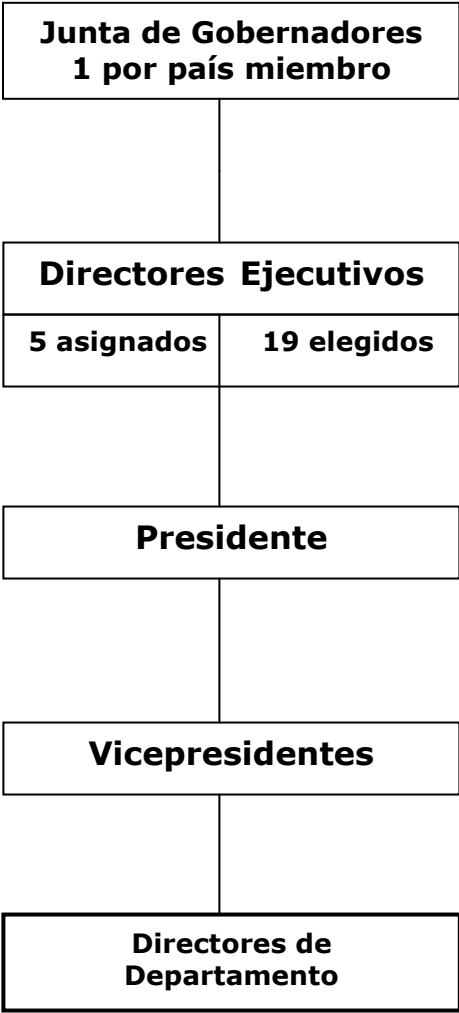
¹⁸ *Ibid*, p. 17

CIADI: El Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones¹⁹. Contribuye a promover las inversiones internacionales mediante procedimientos de conciliación y arbitraje orientados a resolver las diferencias entre los inversionistas extranjeros y los países receptores.

Los países miembros –que actualmente son 180 países- son accionistas que tienen un poder de decisión final dentro del Banco Mundial. Cada país miembro nombra a un gobernador propietario y a un suplente para que desempeñe esas funciones como se muestra en la figura #2.

¹⁹ *Ibid*, p. 17

Figura # 2: Organigrama de Funcionarios del Banco Mundial



Los gobernadores, que generalmente son altos funcionarios tales como Ministros de Hacienda o Planificación, asisten a las Reuniones Anuales del Banco que celebran en Septiembre/Octubre de cada año.

En estas reuniones, adoptan decisiones sobre aspectos fundamentales de la política del Banco, admiten o suspenden a países miembros, deciden en el cambio sobre capital autorizado, determinan la distribución del ingreso neto del BIRF y aprueban estados financieros y presupuestos.

Debido a que los Ministros se reúnen sólo una vez al año, la mayor parte de las facultades de los gobernadores se delegan en el Directorio Ejecutivo. Cada gobierno miembro del Grupo del Banco Mundial está representado en la sede del Banco en la ciudad de Washington por un director ejecutivo. Los cinco accionistas principales -Alemania, Estados Unidos, Francia, Japón y el Reino Unido- nombra cada uno un director ejecutivo, en tanto que los demás países miembros están representados por 19 directores ejecutivos que son elegidos por grupos de países.

Algunos países -Arabia Saudita, China y la Federación Rusa- han constituido representaciones de un solo país, mientras que otros se han unido para formar representaciones de múltiples países. Los 24

directores ejecutivos normalmente se reúnen una vez a la semana para supervisar las operaciones del Banco, lo que incluye la aprobación de préstamos y garantías, nuevas políticas, el presupuesto administrativo, las estrategias de asistencia a los países y decisiones sobre endeudamiento y financieras.

El poder del voto se encuentra distribuido de acuerdo a los estatutos del Banco; el poder del voto de los países miembros es proporcional al capital suscrito por cada país, como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro # 1: Poder del Voto de Países Miembros²⁰
(en Porcentajes)

PAIS	BIRF	AIF
1. Estados Unidos	17.18	15.41
2. Japón	6.31	10.56
3. Alemania	4.88	6.93
4. Reino Unido	4.68	5.11
5. Francia	4.68	4.15
Total Directores Asignados	37.73	42.16
España, México y Venezuela	3.96	2.21
Centroamérica y Panamá	0.29	0.94

Fuente: Banco Mundial, Informe Anual 1995.

²⁰ Prisma, *op cit.*, p. 19

El cuadro anterior es un claro y típico ejemplo de la relación existente entre poder e interdependencia en una situación asimétrica; como puede observarse, los cinco países desarrollados y mayores accionistas del Banco, tienen en sus manos el 38 y 42% de los votos, mientras el 4 y 3%, está distribuido entre los países de Hispanoamérica, y siendo aún más específicos, los países de Centroamérica y Panamá, únicamente poseen el 1%.

El poder del voto se ejerce formalmente a través de los Directores Ejecutivos, aunque por lo general las votaciones no suelen tener lugar a la hora de aprobar o rechazar proyectos en el Directorio, puesto que la mayoría de las decisiones se toman por consenso.

El Presidente es tradicionalmente un nacional del mayor accionista: Estados Unidos. Elegido por un período de cinco años, renovable; él preside las reuniones de los directores ejecutivos y es responsable de la administración general del Banco Mundial²¹. Desde su fundación, el Banco ha tenido siempre presidentes Estadounidenses, lo que refleja el grado de influencia en el aporte de fondos y en las políticas del Banco.

²¹ *Ibid*, p. 19

En conclusión, el Banco Mundial inició sus operaciones formalmente en 1946, escogiendo como sede oficial la ciudad de Washington y contando con un capital de US\$ 7.670 millones y 38 países miembros más 72 funcionarios incluyendo un presidente²².

La misión asignada fue la de combatir la pobreza, suministrando recursos, entregando conocimientos, creando capacidad y forjando asociaciones en los sectores públicos y privados. Esta actividad la lleva a cabo proporcionando préstamos a largo plazo a los gobiernos prestatarios mientras considere que el marco de la política económica es aceptable desde su perspectiva neoliberal.

Los recursos del Banco provienen de tres fuentes: el capital suscrito por los países miembros, los recursos financieros captados en los mercados financieros internacionales, y los fondos administrados en forma conjunta con otros programas de las Naciones Unidas, *v. gr.*, PNUD²³. Asimismo, para su funcionamiento el Banco cuenta con otras instituciones financieras que en su conjunto forman el Grupo del Banco Mundial.

²² [http:// www.worldbank](http://www.worldbank), *op cit.*, p. 5

²³ Prisma, *op cit.*, p. 15

Actualmente, el Banco posee 180 países miembros y accionistas con poder de decisión final al interior del Banco, a través de un Director Ejecutivo, un Gobernador propietario y suplente. Algunos países han constituido representaciones de un solo país, mientras que otros se han unido para formar representaciones de múltiples países.

El poder del voto de los países miembros es proporcional al capital suscrito por cada país, el cual es ejercido formalmente por los Directores Ejecutivos. Así por ejemplo, los cinco países más desarrollados y mayores accionistas del Banco poseen el 42% de los votos; en contraste, el 3% está distribuido entre los países de Hispanoamérica²⁴.

Desde su creación, el Banco ha tenido presidentes de origen Estadounidense, lo cual refleja el grado de influencia de este país en el aporte de fondos y en las políticas del Banco.

²⁴ Prisma, *op cit.*, p. 19

1.3. Relaciones de Cooperación entre el Banco Mundial y El Salvador.

Las actividades que el Banco Mundial ha realizado en El Salvador, datan de 1949, cuando el Banco le concedió el primer préstamo por un monto de US\$12.6 millones para la construcción de una planta hidroeléctrica.

Entre 1949 y 1979, el país continuo recibiendo ayuda a través de préstamos por un monto de US\$234.7 millones²⁵ para infraestructura, el sector productivo, educación y desarrollo urbano.

Después de 1979, el Banco suspendió la asistencia en programas a El Salvador debido -por una parte- a las políticas económicas prevalecientes en ese período -década de los años ochenta-, implementadas por el Gobierno Demócrata-Cristiano, presidido por el Ing. José Napoleón Duarte, las cuales no eran las requeridas o las idóneas para los fines desde la posición del Banco; y por otra parte, debido a la crisis de la guerra civil.

²⁵ John Ruthrauff y Stephanie Weinberg :“Estrategias y Proyectos del Banco Mundial y del BID en El Salvador”. 1998. CED/FUNDE/SAPRIN/San Salvador, El Salvador. P. 17.

A partir de 1989, el Banco reanuda la asistencia a El Salvador, posterior a la toma de posesión del nuevo Presidente Alfredo Cristiani, representante del Partido ARENA (Alianza Republicana Nacionalista partido caracterizado de derecha), resultando electo en las elecciones realizadas en marzo de 1989.

Al inició de su período, le precedió la implementación del Plan de Gobierno, dentro del cual se encuentra el programa de estabilización económica y ajuste estructural, cuyo objetivo era la rectificación del desequilibrio macroeconómico y la reestructuración de la economía para promover un crecimiento impulsado fundamentalmente por el sector privado y por las exportaciones.

A partir de entonces, el Banco Mundial considero tener la base garantizada en el ámbito gubernamental para la implementación de sus programas de reformas, y concede el primer préstamo de ajuste estructural del período conocido como PAE I. (Ver Cuadro 2.)

El Banco proporcionó asistencia técnica al Gobierno durante la preparación de PAE I para asegurar el cumplimiento de las condiciones iniciales necesarias para presentar dicho proyecto a la Junta de

Directores Ejecutivos del Banco. Esta "asistencia" consistió en preparar la legislación para la reforma al sistema financiero y la privatización bancaria, la cual fue aprobada en noviembre de 1990²⁶.

Cuadro 2: Préstamos del Banco Mundial a El Salvador como parte del Programa de Ajuste Estructural: 1991 y 1993²⁷.

Título y Número	Cantidad y Fecha	Tipo
Primer Préstamo de Ajuste Estructural PAE I, # 3293-ES	US\$ 75 millones Aprobado: Febrero 1991	Préstamo de ajuste estructural.
Proyecto para la Rehabilitación el Sector Social. # 3348-ES	US\$ 26 millones Aprobado: Junio 1991	Préstamo de inversión sectorial: sector social.
Préstamo de Asistencia Técnica para el Sector de Energía Eléctrica # 3389-ES	US\$ 11 millones Aprobado: Julio 1991	Préstamo de inversión sectorial: sector de energía.
Proyecto de Reforma e Inversión Sectorial Agropecuaria (PRISA) # 3576-ES	US\$ 40 millones Aprobado: Marzo 1993	Préstamo de inversión sectorial: sector agropecuario.
Segundo Préstamo de Ajuste Estructural PAE II # 3646-ES	US\$ 50 millones Aprobado: Septiembre 1993	Préstamo de ajuste estructural
Préstamo de Asistencia Técnica # 3648-ES	US\$ 2.5 millones Aprobado: Septiembre 1993	Cooperación técnica para el ajuste estructural.

²⁶ Banco Mundial, "Proposed Structural Adjustment Loan to the Republic of El Salvador", Informe No. P-5447-ES. Enero 1991. P. 15, 32.

²⁷ *Ibid*, p. 23

PAE I proporcionó apoyo a la balanza de pagos a cambio de la implementación de políticas cuya intención era mantener un marco consistente de políticas macroeconómicas y adelantar el programa de reforma económica.

El préstamo se desembolsó en tres partes iguales (llamadas tramos), habiendo sido el último de estos desembolsos en junio de 1993. Para hacer efectivo el desembolso de cada uno de los tres tramos se debía cumplir con una serie de condiciones. (Ver anexos 1 y 3 de resumen y condiciones específicas del préstamo).

Para poder profundizar las reformas iniciadas con PAE I e “institucionalizar” el proceso de ajuste, hacia finales de 1991 se comenzaron una serie de conversaciones entre el Gobierno y el Banco Mundial sobre el financiamiento para la segunda etapa del esfuerzo para implementar el ajuste. Así en septiembre de 1993, el Banco Mundial aprobó el segundo Préstamo de Ajuste Estructural, PAE II cuyo desembolso se realizaría en dos partes llamadas *tramos* antes de finalizar 1994. (Ver Cuadro 3)

Cuadro 3: Préstamos del Banco Mundial para El Salvador como parte del Programa de Ajuste Estructural: 1994 y 1996²⁸.

Modernizar el Sector Público	
Préstamo de Asistencia Técnica para la Modernización del Sector Público (4082- ES)	US\$ 24 millones Aprobado: Septiembre 1996
Programa de Modernización del Sector de Energía (3920- ES)	US\$ 65 millones Aprobado: Julio 1996
Reducir la Pobreza e Invertir en el Capital Humano	
Programa de Modernización de la Educación Básica (3945- ES) BID- BANCO MUNDIAL	US\$ 34 millones Aprobado: Septiembre 1995
Fomentar el Crecimiento impulsado por el Sector Privado	
Préstamo de Asistencia Técnica para el Mejoramiento de la Competitividad (3946-ES)	US\$ 16 millones Aprobado: Septiembre 1995
Fortalecer la Gestión Ambiental	
Proyecto de Administración de Tierras (3982- ES)	US\$ 50 millones Aprobado: Marzo 1996

El préstamo fue aprobado con una serie de condiciones, algunas de las cuales debían ser cumplidas antes de la aprobación y otras que habían que cumplirse antes de que se pudieran liberar el segundo tramo (Ver anexos 2 y 3 para resumen y condicionamientos del préstamo).

²⁸ *Ibid*, p. 27

El objetivo que el Banco Mundial buscaba en El Salvador al reanudar la ayuda era el Mantenimiento de la Paz²⁹. Posterior a la Firma de los Acuerdos y con la llegada al gobierno del partido ARENA, el Banco considero que si lograba consolidar la ejecución de estos acuerdos, así como un ambiente social estable, era posible desarrollar sus programas en torno al desarrollo económico desde la perspectiva neoliberal lo cual se iniciaba con la implementación de los Préstamos de Ajuste Estructural I y II como parte de la estrategia diseñada.

1.4. Estrategias del Banco Mundial para el Crecimiento Económico Sostenido.

En 1997 el Banco Mundial hizo una revisión de las estrategias utilizadas hasta esa fecha, dando como resultado la formulación de nuevas estrategias. Sin embargo, estas no representaron mayores cambios de las del período anterior, más bien mostraron ajustes para reflejar el desarrollo de la situación del país³⁰.

Así, las políticas de ajuste estructural continuaron proporcionando el marco de referencia para el programa de préstamos, y los proyectos

²⁹ John Ruthrauff, *op cit.*, p. 30

³⁰ *Ibid*, p. 30

aprobados a mediados de la década de los noventa, continuaron formando parte central de las actuales estrategias.

El Banco Mundial definió la estrategia para el período 97-2000 dentro el contexto de la agenda el gobierno del partido ARENA para el desarrollo del país³¹. Según esto, la meta general de esta agenda es la sostenibilidad de la paz, y el Banco apoyo la visión del Gobierno de competitividad para todos, considerando que para sostener la paz, es necesario sostener el crecimiento económico a largo plazo, a través del aumento de la competitividad.

Como resultado, se aumentaría la productividad, permitiéndole al país la inserción exitosa a la economía global, y la reducción de la pobreza para contribuir a una mayor productividad y para evitar la inestabilidad social.

El hacer que los pobres fueren más productivos se alcanzaría invirtiendo en su educación (formación en capital humano), mientras que el descontento social se evitaría mediante mayores niveles de financiamiento para el desarrollo social e infraestructura.

³¹ *Idem*, p.30

De esta manera, se esperaba que los pobres contribuyeran y a la vez se beneficiaran del crecimiento general de la productividad. El prerrequisito para esta estrategia era el de asegurar la estabilidad macroeconómica y continuar implementando todas reformas del Gobierno que se iniciaron bajo el programa de ajuste estructural.

Empero, para poder entender la estrategia del Banco, es necesario conocer también algunas premisas fundamentales, las cuales tienen un impacto significativo en la determinación de las políticas en el país; sin embargo, por alusión al tema de estudio únicamente se hará referencia a el Crecimiento Económico y la Reducción de la Pobreza.

Es importante hacer notar que desde que el Banco reanudó sus programas de ayuda al país, al diseñar su estrategia de intervención, lo hace sobre la base de cuatro componentes, los cuales están en concordancia con el programa económico del gobierno; dichos componentes son:

- a) Modernizar el sector público mejorando la prestación de servicios;
- b) Promover el desarrollo social reduciendo la pobreza y aumentar el capital humano;

- c) Acrecentar la competitividad facilitando el desarrollo del sector privado para insertar al país en la economía global;
- d) Mejorar la gestión ambiental fortaleciendo el manejo de los recursos naturales en el ámbito de los productores individuales.

Los proyectos del Banco Mundial se orientan bajo estos cuatro componentes de la estrategia, aunque no pretende resolver todos los problemas en cada área individualmente. En general, el Banco plantea³² dirigir su financiamiento a aquellas áreas donde considera tener mayor experiencia y donde sus recursos tendrían más impacto para hacer avanzar la estrategia en general.

Los dos aspectos de esta estrategia que el Banco Mundial considera esenciales y estar mejor equipado para proporcionar asistencia, son: generar las condiciones para el aumento de la competitividad, y ampliar la calidad y cobertura de los servicios básicos dirigidos a los pobres.

El Banco cita el aumento de la competitividad como el elemento clave para acelerar la inserción del país a la economía global. La producción de bienes y servicios de mayor valor con el mismo nivel de inversión de

³² *Ibid*, p. 31

recursos, los cuales incluyen: recursos humanos, naturales y físicos (inversión de capital), de manera que todos los componentes de la estrategia contribuyen de alguna forma al crecimiento de la productividad.

La lógica del análisis del Banco³³ indica que se espera que mejorando los servicios básicos dirigidos a los pobres se logren dos resultados: aumentar directamente la productividad laboral, y también contribuir a mantener la paz y consecuentemente la atracción de inversión privada³⁴.

El desglose del componente de desarrollo social, proporciona una visión general del programa de financiamiento que el Banco tenía previsto para El Salvador entre 1997 y 2000 en este rubro.

Para aumentar la productividad de los recursos humanos existentes, se requiere de la inversión en la formación del capital humano, así como en la reducción de la pobreza. Esto conlleva a la necesidad de invertir en la ampliación y el mejoramiento de los servicios sociales básicos para los pobres.

³³ *Idem*, p. 32

³⁴ *Idem*, p. 32

La estrategia a largo plazo del Banco Mundial para la reducción de la pobreza se centro en mejorar el acceso a la educación y facilitar la adquisición de aptitudes, basadas en el uso de conocimientos, a fin de aumentar la productividad de la fuerza laboral. Apoyo para la educación y mayor acceso al conocimiento son considerados como la estrategia básica para lograr un crecimiento más equitativo.

Este era el resultado esperado puesto que aquellos que se encontraban en los niveles más bajos del espectro económico debían recibir mayores beneficios, proporcionalmente con la educación, dado que ésta podría mejorar en forma significativa la capacidad de obtener mayores ingresos (aunque presupone la existencia de oportunidades de empleo adecuadas).

La estrategia a mediano plazo para el alivio de la pobreza, se centro en el desarrollo local, y la revitalización del sector rural. Para el desarrollo rural, se consideró importante alentar el empleo fuera de las actividades agropecuarias.

En este sentido, la asistencia para el desarrollo local se prestaría a través del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL),

institución que estaba iniciando un proceso de transición de financiar pequeñas obras de infraestructura física y social a contribuir a satisfacer necesidades del desarrollo a nivel local, ayudando a reducir la pobreza.

Por otra parte, las prioridades del Banco respecto al desarrollo rural dependían de la estrategia resultado de un proceso de dialogo nacional, definido por el Gobierno. El Banco planteo centrarse en la reducción de la pobreza en áreas rurales mediante el fomento el empleo fuera de las actividades agropecuarias.

En este sentido consideró otorgar financiamiento para: mejorar el sistema de crédito en áreas rurales; fortalecer las organizaciones comunitarias y apoyar su integración en "agrupamientos" (llamados Clústeres), para que puedan adquirir mayor acceso a las oportunidades empresariales y a los encadenamientos del mercado; y facilitar el flujo de inversiones y la difusión de información para la producción y las exportaciones³⁵.

En este contexto, la educación continuaría siendo una prioridad en la cartera de préstamos del Banco. Continuaría prestando apoyo al

³⁵ *Ibid*, p. 33

programa que se encontraba en vías de implementación para la Modernización de la Educación Básica, y tenía un préstamo en la etapa de identificación para la segunda etapa del programa, con lo cual se alcanzaba un 100% de cobertura de educación básica para todos los niños de edad escolar.

Finalmente, la atención en salud fue considerada como otro aspecto importante de los servicios básicos para los pobres³⁶. Sin embargo, el Banco Mundial resumió que el BID era el principal donante en ésta área, pero estuvo dispuesto a apoyar la segunda etapa del programa de reforma del sector con un Proyecto para la Reforma del Sector de Salud.

En conclusión, el origen de la cooperación multilateral en el marco de una sociedad internacional caracterizada por los crecientes cambios en lo político, económico, social, geopolítico, tecnológico y científico, demuestra que la razón de ser del Banco Mundial estuvo ligada a la necesidad de enfrentar y ofrecer alternativas viables.

En aquel contexto que imperaba a finales de la primera mitad del siglo XX, los organismos supranacionales como la Organización de las

³⁶ *Ibid*, p. 33

Naciones Unidas, establecen políticas financieras de cooperación bilateral para el desarrollo económico y social, las cuales serían ejercidas a través de instrumentos diseñados para tal fin. Así se constituyen instituciones financieras entre ellas el Banco Mundial.

Existiendo la cooperación multilateral y bilateral como matriz y embrión, se muestran relaciones políticas de interés que mientras los primeros manejan y controlan el contexto económico y político a nivel mundial, los segundos son utilizados como instrumentos de consumación de esa estructura financiera prediseñada.

Se confirma así, que los propósitos de realizar la cooperación como un beneficio para la solución de problemas internacionales que dieron origen a la creación del Banco Mundial fueron reales; sin embargo, se niega enfáticamente que ésta cooperación se realice en el marco de una relación de reciprocidad en cuanto a los beneficios.

Se ha comprobado a la luz de la teoría globalista, que la relación de interdependencia asimétrica que se da entre el Banco Mundial y los Estados prestatarios, en el fondo vela una relación de poder el cual se

ejerce a través del control de los recursos financieros, afectando los resultados de los Estados.

Se resume así que a pesar de que en su concepción el propósito de las Naciones Unidas al crear la cooperación bilateral para el desarrollo económico y social haya prevalecido una buena intención, no superó la existencia del poder que históricamente han ejercido los países más desarrollados sobre el resto de países a nivel mundial, confirmado en la imposición de políticas financieras como los programas de ajuste estructural.

CAPITULO 2:

“Caracterización de las relaciones entre el Banco Mundial, Gobierno y Sector Rural en El Salvador, período 1994-1999”.

Desde el inicio de la década de los años 90, tanto el Banco Mundial como otros organismos financieros internacionales, han venido ejecutado en El Salvador diferentes programas de ajuste estructural, conocidos como PAEs, los cuales han sido condicionantes impuestos por el Banco para acceder a los préstamos y al apoyo bilateral; la finalidad de estos programas, ha sido la de inducir al país en el proceso de integración al mercado mundial, ajustándolo a las disposiciones pre-establecidas a nivel internacional.

Por ello, el presente capítulo se centra en estudiar, la naturaleza y relaciones entre el Banco y el Gobierno, y la incidencia que ambos tienen en el desarrollo del sector rural, así como de la injerencia de los mismos en la Macroeconomía del país, durante el segundo período de administración del partido ARENA, que comprendió de 1994 a 1999.

La importancia del período para este trabajo, estriba en considerar que durante este período se desarrollaron acontecimientos significativos para

el país, tales como la continuidad y finalización de los compromisos adquiridos tanto por el Gobierno de El Salvador como por el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) en el marco de los Acuerdos de Paz.

Asimismo, el de continuar con los esfuerzos de consolidación de la paz a través de cambios en las condiciones socioeconómicas del país; y, por haber sido la segunda oportunidad que el partido de derecha en el poder tuvo para demostrar voluntad política de cambios a favor de las grandes mayorías, contando con el apoyo y cooperación bilateral del Banco Mundial.

Si bien es cierto que estos programas de ajuste estructural desarrollaron acciones positivas para el país; también es cierto que sus efectos, han provocado distorsiones en la economía doméstica, derivando en costos económicos y sociales, los cuales han sido pagados por los segmentos de población más pobres y vulnerables, deteriorando los niveles de vida y por consiguiente, incrementando los niveles de pobreza.

En este contexto, el problema que se plantea es que el Banco Mundial supone que al incrementar las tasas de crecimiento económico del país,

también se incrementarán los índices de desarrollo económico y por ende se reducirán los índices de pobreza, ya que este fenómeno ha sido identificado por el mismo Banco, como uno de los principales riesgos para la implementación de los programas en El Salvador.

En estos términos, el objetivo del capítulo es el de poder demostrar que el problema social sobre la creciente pobreza, no puede ser solucionado solamente con una respuesta económica, o sea que el crecimiento económico en sí no es suficiente para elevar la calidad de vida de la población.

La formulación de la hipótesis principal supone una respuesta a la anterior inquietud con el planteamiento que el incremento en las tasas de crecimiento económico no representa necesariamente una reducción de los índices de pobreza, ya que según se trata de demostrar mientras más desigual es el nivel de ingresos, y especialmente en términos de activos –medidos especialmente en capital y tierra-, menor es el crecimiento agregado de un país, y por lo tanto, es menor la tasa de reducción de la pobreza.

Además de que la desigualdad tienen un impacto negativo sobre el crecimiento y por ende, sobre la reducción de la pobreza.

Para tal efecto, se estudian los vínculos que existen entre el Banco Mundial, Gobierno de El Salvador y el Sector Rural, tratando de elaborar una caracterización de dichas relaciones. Consecuentemente, se evidencia la importancia que para el Banco Mundial y el Gobierno representa el sector rural, debido a que en él se encuentran concentrados los mayores índices de pobreza, lo cual representa uno de los riesgos identificados para el logro de sus objetivos y estrategias.

Además, se evidencian las implicaciones que tiene la injerencia del Banco Mundial por medio de programas de ajuste estructural en la macroeconomía Salvadoreña, para lo cual se presenta un análisis socioeconómico del país al final del período 1994-1999, apoyándose para ello en otros estudios e investigaciones realizados por instituciones y personas entendidos en el tema.

Consecuentemente, se manifiesta la incidencia que tanto el Banco Mundial como el Gobierno de turno tienen en el desarrollo

socioeconómico del sector rural, provocando efectos negativos o adversos a los esperados.

2.1. Caracterización de las relaciones entre el Banco Mundial, Gobierno y Sector Rural en El Salvador, período 94-99.

El Salvador, es una pequeña pieza del mosaico global, que funciona de acuerdo con los lineamientos que le imponen los centros mayores del conglomerado mundial. A inicios de los años noventa, la teoría oficial e internacional se alimentaba de la euforia generada por el libre mercado. Este escenario cambia a final del siglo, cuando a la crisis financiera se agrega "la otra crisis"³⁷, la del Banco Mundial, tal y como lo expresa su actual presidente: *"En 1995 me referí al desafío del desarrollo; en 1996, hice hincapié en nuestra función como Banco de conocimientos; en 1997, hablé del desafío de la inclusión; en 1998, cuando nuestra preocupación fundamental era la crisis financiera de Asia, me referí a la "otra crisis"*³⁸

³⁷ Ibisate francisco javier, "Entre el plan y mercado: algo está cambiando". REALIDAD, Revista de ciencias sociales y humanidades. # 71. Septiembre-octubre 1999. UCA editores. P. 561.

³⁸ Wolfensohn john: "Coaliciones para el cambio". Discurso ante la Junta de Gobernadores. Washington, D.C., 28 de septiembre , 1999.

Desde sus inicios, las relaciones entre el Banco Mundial y el Estado Salvadoreño, se establecieron sobre la base de la interdependencia, - caracterizada por efectos recíprocos, aunque la reciprocidad no significa necesariamente beneficios para los países o entes involucrados en éste tipo de relaciones- con carácter asimétrico incrementando el poder que tiene sobre los recursos o el potencial para afectar los cambios, a costa de otros³⁹.

Esta relación caracterizada por sobreponer los aspectos políticos a los económicos, y por la reducción de la autonomía del país, implica la imposibilidad de determinar a priori si los beneficios de esta relación serían mayores que los costos; dicho de otra forma, el Estado Salvadoreño no podría haber determinado si al inicio de las relaciones, los beneficios de la ayuda proporcionada por el Banco, van a ser menores que los costos pagados por la población.

Con el establecimiento de compromisos políticos, adquiridos por el primer gobierno de ARENA, entre los cuales se pueden citar la reanudación del pago de la deuda externa, y de introducción de un nuevo programa económico, bajo la orientación y supervisión del Banco

³⁹ KEHOANE, et., al., Op., Cit., P. 163.

en todo el proceso de ajuste estructural, se admitió la injerencia de éste en la vida institucional del país.

A partir de 1989, se puso en marcha un programa de reformas económicas y sociales guiado por dos objetivos fundamentales: sentar las bases para lograr un crecimiento robusto y sostenido en el tiempo y disminuir progresivamente los niveles de pobreza⁴⁰.

En sus presentaciones, se insistió que el programa de reformas económicas y sociales anunciado estaba enmarcado dentro del modelo de economía social de mercado, el cual era visualizado como un esquema que permite lograr una asignación racional y eficiente de los recursos productivos, a través de la desregularización y la liberalización de la economía, dentro de un orden competitivo.

En junio de 1990, se presentó oficialmente el Plan de Desarrollo Económico y Social 1989-1994, el cual constaba de dos partes: un plan de desarrollo económico y un plan de desarrollo social. El plan de desarrollo económico estaba integrado por un programa de estabilización y por uno de ajuste estructural.

⁴⁰ Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social, "Plan de Desarrollo Económico y Social 1989-1994, San Salvador, junio de 1990.

El programa de estabilización, diseñado con el objetivo principal de controlar la inflación, comprendió básicamente la liberalización del tipo de cambio, el establecimiento de una mayor disciplina fiscal y la adopción de una política monetaria bastante restrictiva.

El programa de ajuste estructural por su parte, pretendía reorientar la economía hacia el exterior, hacerla más competitiva y establecer reglas neutrales para todos los agentes económicos. En correspondencia con ello, incluyó una diversidad de medidas para las diferentes áreas de la economía.

El plan de desarrollo social contenía una estrategia social de corto plazo y una estrategia social de mediano plazo. Bajo la estrategia de desarrollo social, fueron ejecutados un conjunto de programas destinados a realizar pequeñas obras y proveer bienes y servicios a favor de los grupos en extrema pobreza. Para coordinar la ejecución de estas obras se creó el Fondo de Inversión Social (FIS)⁴¹.

La estrategia a mediano plazo, estaba diseñada a partir de programas sectoriales destinados a atender las necesidades en las áreas de salud,

⁴¹ La Ley de Creación del Fondo de Inversión Social (Decreto 610), fue promulgada el 31 de octubre de 1990.

educación y vivienda, así como a la atención de la familia, la previsión social y la protección del medio ambiente. Todo ello con el propósito de aumentar la formación de capital humano dentro de los sectores más pobres del país, aunque este último aspecto aparecía definido de manera muy confusa.

Se parte del supuesto de que estos programas, junto a los frutos del crecimiento económico derivados del proceso de ajuste por el efecto del "rebalse", permitirían en el largo plazo, erradicar el problema de la extrema pobreza. Sin embargo, en la realidad, la cantidad de recursos disponibles para financiar los programas sociales eran ínfimos en relación a las necesidades de atención en las áreas sociales principalmente. La guerra había sobredimensionado los gastos destinados a la defensa y seguridad pública y en un debilitamiento del gasto social (educación y salud).

El contenido del Plan, experimentó algunas modificaciones luego de la Firma de los Acuerdos de Paz, que pusieron fin al conflicto armado, posibilitaron la definición y puesta en marcha de un Programa de Reconstrucción Nacional (PRN) y abrieron el camino a un proceso de

transformaciones profundas en las estructuras jurídicas, sociales, políticas y militares.

En dichos acuerdos, las partes (Gobierno de El Salvador y Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional) reafirmaron el propósito de terminar el conflicto armado por la vía pacífica al más corto plazo posible, impulsar la democratización del país, garantizar el irrestricto respeto a los derechos humanos y reunificar la sociedad Salvadoreña.

De lo anterior, los resultados logrados con el programa de reforma económicas y sociales impulsados entre 1989 y 1994 fueron relativamente satisfactorios. La economía comenzó a crecer sostenidamente, la tasa de inflación regresó a sus niveles históricos, la carga tributaria aumenta, los índices de pobreza relativa y extrema disminuyeron, las tasas de desempleo abierto y subempleo se redujeron, los salarios mínimos reales cesaron de disminuir y las partidas del gasto social también comenzaron a aumentar.

Empero, esto no significó que los problemas socioeconómicos en El Salvador hayan desaparecido. A nivel económico, por ejemplo, fue

preocupante que la brecha entre las exportaciones y las importaciones lejos de reducirse se hayan continuamente incrementado (Ver Cuadro 4).

**Cuadro 4 : Transacciones Internacionales
(en Millones US\$)⁴²**

Transacciones	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
EXPORTACIONES TOTALES MILL. US\$	720	796	1,032	1,249	1,652	1,789	2,416
Café en diversas formas	220	151	235	271	362	339	518
Azúcar	32	45	35	30	38	37	56
Camarones	20	20	26	23	26	39	30
Otros	317	380	446	495	580	610	756
Maquila	132	198	290	430	647	765	1,057
IMPORTACIONES TOTALES MILL. US\$	1,513	1,855	2,145	2,574	3,329	3,223	3,739
Bienes de consumo	373	489	522	598	802	792	918
Bienes de capital	323	431	565	666	843	672	745
Bienes Intermedios	710	778	837	988	1,211	1,207	1,311
Petróleo Crudo	127	156	223	112	111	122	133
Maquila	107	156	220	322	473	551	766

Fuente: "Indicadores Económicos Anuales 1991-1997", Banco Central de Reserva de El Salvador.

El cuadro anterior muestra la diferencia en cifras entre las exportaciones y las importaciones, las cuales presentan una tendencia general al incremento desde 1991 hasta 1997. Si bien, en las exportaciones a

partir de 1993 presentan un incremento en su tendencia, el se mantiene casi constante hasta 1997, en contraste las importaciones no superan este incremento, las cuales a partir de 1993 tendieron a subir considerablemente.

Por su parte, las recaudaciones fiscales, no fueron suficientes para recuperar los niveles de gasto social per cápita observados en los años setenta.

Finalmente, aunque los índices de pobreza disminuyeron, sus niveles continuaron siendo elevados; en el caso del área rural⁴³ la pobreza extrema⁴⁴ afectaba al 33,3% de las familias rurales y la pobreza relativa⁴⁵ al 32,3%.

Para 1994, la situación se había agravado, ya que el porcentaje de familias rurales en extrema pobreza había aumentado a 34,8%, mientras que los hogares en pobreza relativa habían disminuido levemente a un 29,8%.

⁴³ Ministerio de Planificación (MIPLAN) "Encuesta de Hogares". Marzo de 1992. Pag. ¿??

⁴⁴ La línea de pobreza extrema se establece a partir del costo de una canasta de alimentos adaptada a los hábitos de consumo de la población, que cubre las exigencias nutricionales mínimas.

⁴⁵ Se establece a partir del costo de una canasta ampliada que cubre además el resto de necesidades básicas(vivienda, vestuario, transporte, diversiones, etc.)

Consecuente, de no prestársele la debida atención al combate de la pobreza, el país estaba en peligro de caer nuevamente en un clima de inestabilidad económica y social, lo cual de acuerdo al Banco Mundial ponía en riesgo el sostenimiento de la Paz, y en consecuencia, su proyección hacia el país.

En este marco, al finalizar el primer periodo de gobierno de ARENA, la sociedad Salvadoreña continuo experimentando los efectos de la aplicación de los programas de ajuste estructural.

Las acciones del Banco continuaron realizándose de acuerdo a la coyuntura; para ese mismo período, el segundo préstamo de ajuste estructural por un monto total de US\$ 50 millones, ya había sido iniciado al igual que los préstamos de inversión y de ajuste sectorial en los sectores social, agropecuario, financiero y de energía.

En vista del proceso eleccionario, el Banco analiza la situación y reconoce que debido a la existencia de una legislatura más diversa políticamente, sería más difícil mantener el apoyo doméstico para la

continuación del programa de estabilización y ajuste estructural⁴⁶; por tanto, realizó una acción rápida para "institucionalizar" antes de las elecciones del 94, el proceso de ajuste, con el fin de hacer más difícil que el futuro gobierno pudiera revertir la implementación de estos programas.

Esta acción promovida por Banco acordada con el Gobierno, pone de manifiesto las acciones de imposición por parte del Banco, sujetando constitucionalmente los compromisos del Estado, como prevención en caso de que las elecciones fuesen ganadas por el FMLN. Nuevamente se ponen de manifiesto las relaciones entre poder e interdependencia con carácter asimétrico, ya que el Banco utiliza su poder para controlar los recursos, en este caso los préstamos, y afectar resultados obligando al nuevo gobierno a continuar con el segundo préstamo de ajuste estructural, principalmente si ese nuevo gobierno hubiese sido del FMLN.

Otra de las acciones promovidas por el Banco, fue la de proporcionar al Gobierno de Alfredo Cristiani, divisas extranjeras para reducir las

⁴⁶ Ruthrauff, John y Weinberg, Stephanie: "Estrategias y proyectos del Banco Mundial y del BID en El Salvador". Centro para la Educación Democrática (CED). San Salvador, El Salvador, 1998. P. 25.

presiones macroeconómicas durante la campaña electoral⁴⁷, con el fin de estabilizar las tasas de cambio y así evitar una posible devaluación del colón.

Asimismo, el primer tramo del PAE II de US\$ 30 millones, fue desembolsado 6 meses después de haber entregado el último tramo del PAE I de US\$ 25 millones⁴⁸, es decir sin tomar en cuenta el calendario de desembolsos establecido para su implementación; con esto el Banco consideró haber asegurado el avance del programa de estabilización y ajuste estructural.

De acuerdo a esto, según el Banco, todos los actores en El Salvador estaban conscientes de la necesidad de la ayuda de los donantes internacionales para lograr la implementación de los Acuerdos de Paz, y sabían que una precondition para recibir ayuda de dichos donantes era la continuidad del programa de ajuste estructural⁴⁹.

Bajo este contexto, finalizó el primer período de administración de ARENA e inicio el nuevo período, en medio de un ambiente de disputa

⁴⁷ Ruthrauff, *et al.*, *op cit.*, p.7.

⁴⁸ *Idem*, p. 7

⁴⁹ Hernán Rosa: "El Banco Mundial y el futuro del ajuste estructural en El Salvador", Boletín del Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medioambiente, PRISMA No. 3-4 Noviembre-Diciembre 1993. p. 2-13

eleccionaria por los comicios para elegir una nueva presidencia, de lo que se denominó “las elecciones del siglo”, por darse bajo un contexto de paz después de la firma de los Acuerdos; por incluir la participación del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) como partido político legalmente constituido, y porque además, se realizarían elecciones a todos los niveles Presidenciales, Legislativos y Municipales, lo cual sucede sólo cada 15 años.

Una vez realizados los comicios, de los cuales resultó electo el Dr. Armando Calderón Sol –candidato presidencial del partido ARENA-, los retos para el nuevo gobierno y heredados de su antecesor, continuaban siendo en el ámbito interno, la crítica situación socioeconómica con sus consecuentes problemas; y a nivel externo, el cumplimiento de los compromisos adquiridos con las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial.

Por su parte, el gobierno electo siguió los lineamientos establecidos por el gobierno anterior. Tanto los presuntos logros –una inflación decreciente, un tipo de cambio estable, una tasa de interés tendiente a descender, una expansión del crédito, la aprobación de la ley para privatizar los ingenios, la presentación del anteproyecto de ley para la

defensa de la libre competencia y el impulso al programa de modernización estatal- como el deterioro progresivo de la calidad de vida de los Salvadoreños fueron resultados de la política económica del gobierno anterior⁵⁰.

Por lo tanto, de continuar igual, se obtendrían los mismos resultados, es decir, nuevamente no podría cumplirse la promesa de romper el círculo fatal de la pobreza.

Como respuesta a esta situación, el nuevo gobierno presentó su Plan de Desarrollo Económico y Social –retomado del Plan de Gobierno anterior- haciendo mayor énfasis por observaciones del Banco, en la estrategia social.

De esta estrategia, se señala que tanto los objetivos como las metas de dicha estrategia social, y particularmente en lo que se refirió a la erradicación de la pobreza, eran incompatibles con el contenido y con la lógica del modelo de crecimiento económico que se planteaba⁵¹, resultando en que el tipo de crecimiento económico tendió a

⁵⁰ Editorial, "Cien días: el segundo gobierno de ARENA se desmorona". Estudios Centroamericanos, ECA. Revista de extensión cultural de la Universitaria "José Simeón Cañas". # 550 Agosto, 1994. p. 3

⁵¹ Sobre la base de la Economía Social de Mercado.

contrarrestar las buenas intenciones de la política social de erradicar la pobreza y de mejorar la calidad de vida de los Salvadoreños.

Al respecto de este panorama se hacen algunas consideraciones referidas a, primero no se hizo un nuevo diseño del Plan de Gobierno para el nuevo período, únicamente se retomó el anterior, poniendo mayor énfasis en algunos aspectos señalados por el Banco, como el problema de la pobreza, pero de fondo los lineamientos siguieron siendo los mismos.

En segundo lugar, a pesar de que se hicieron algunos cambios en términos “prácticos” sobre la aplicación de la estrategia, en esencia, los objetivos no fueron reacomodados a la situación existente, es decir, no se retomaron los resultados obtenidos al final del primer período, ya sea para fortalecerlos o reorientarlos, sino que se mantuvo la dinámica iniciada con el período anterior.

La estrategia de desarrollo social y combate a la pobreza que el gobierno de ARENA se planteó para el período 1994-1999 parte de la constatación de un hecho evidente e innegable: pese a los esfuerzos

realizados por disminuir los niveles de pobreza en El Salvador, este fenómeno continuo presentando índices elevados.

Como la estrategia del Banco esta orienta precisamente al combate de la pobreza, cuyos objetivos principales son: la capacidad de decisión, seguridad y oportunidades para los pobres, lo cual significa incluir efectivamente a los sectores más vulnerables de la población⁵², las presiones para el nuevo gobierno se incrementaron en términos de dar una mayor atención para la superación del problema de la pobreza.

En consecuencia, la política social del nuevo gobierno, se propuso como objetivo de largo plazo: la conformación de una red de seguridad social que garantizará el acceso a la prestación de servicios básicos a la población, que les permitiera cubrir las necesidades más primordiales, en especial la de los grupos más vulnerables, a fin de posibilitar su pleno desarrollo y su salida de su condición de pobreza.

Esta red de seguridad social que se definía como objetivo de largo plazo, estaría constituida por el acceso a educación básica gratuita y, el acceso

⁵² Pierre Werbrouck: "La estrategia del Banco Mundial para reducir la pobreza". <http://www.idrc.ca/books/reports/1999/25-03s.html>. 16/09/2000. P. 1

a una canasta básica de servicios de salud para la totalidad de la población.

Los principios rectores de la política social definida para el quinquenio 1994-1999 fueron: la focalización, la descentralización, la subsidiariedad y la modernización institucional. Una breve explicación de cada uno de estos principios se plantea a continuación.

Focalización de los recursos financieros. Este principio partía de la escasez relativa de recursos financieros disponibles para el gasto social de cara a la magnitud de las necesidades sociales que debían satisfacerse, que volvía necesario identificar los grupos de población más vulnerables, las zonas geográficas más deprimidas y las acciones de política con mayor impacto, para lograr una mayor eficiencia y eficacia del gasto social.

La descentralización de los servicios. La razón de ser de este principio consistía en la necesidad existente de que la prestación de los servicios sociales fuera ejecutada por las instituciones que se encontraban más próximas a los pobres, con la respectiva movilización local de recursos. Partiendo de que son las instituciones locales (gobiernos municipales,

comunidades organizadas y empresas) las que mejor conocían las necesidades de la población a la que estaba dirigido el gasto social y que eran las que podían aplicar mejor los criterios de eficacia, eficiencia, equidad, participación y sostenibilidad.

La subsidiariedad del Estado. Este principio partía del conocimiento de que el Estado no es el único responsable de solucionar los problemas sociales que aquejan al país, incluida la pobreza. El Estado únicamente debía ser el facilitador de las condiciones que requiere el sector privado y las comunidades beneficiarias para solucionar los problemas sociales.

La modernización institucional. Las instituciones sociales debían reformarse para que pudieran facilitar las condiciones que requerían una entrega oportuna, eficaz y eficiente de los servicios sociales. Estas reformas institucionales incluyeron aspectos tales como cambios en las estructuras organizativas, administrativas, legales y financieras.

Por otra parte, la estrategia social del gobierno definió roles muy concretos para los diferentes agentes económicos y sociales Salvadoreños.

Al gobierno central se le asignó la responsabilidad de coordinar la formulación de la estrategia de desarrollo social y de coordinar la puesta en marcha de la acción social a través de programas y proyectos. También se le asignó al gobierno central la responsabilidad de financiar la provisión de los servicios sociales hacia aquellas personas que no pueden tener acceso a los mismos por sus propios medios o en aquellos casos en que se trate de bienes públicos.

A las municipalidades se les definió dos tipos distintos de responsabilidades dependiendo de la capacidad económica que generen a partir de los impuestos que puedan recaudar. A las municipalidades de menor capacidad financiera se les dotaría de recursos financieros para desarrollar proyectos sociales en beneficio de las comunidades, mientras que a las que tuvieran mayor capacidad económica se les dejaría la responsabilidad de ampliar la cobertura de la política social a zonas geográficas y grupos poblacionales que no son cubiertos con los recursos del gobierno central.

En ambos casos, las municipalidades deberían facilitar el proceso de identificación de las necesidades de las comunidades a través del mecanismo de los cabildos abiertos.

Por su parte se estableció como papel de las comunidades organizadas, la identificación y priorización de los problemas sociales a resolver y la contribución a la búsqueda de soluciones realistas a los mismos.

En cuanto a los Organismos No Gubernamentales (ONG´s), la estrategia social gubernamental les señaló el rol de ejecutores de proyectos enmarcados dentro de la política social definida por el gobierno central. Y finalmente, al sector privado se le identificó como ejecutor de proyectos y programas con fondos públicos y/o privados, especialmente en el área de la formación de recursos humanos que requiere el desarrollo empresarial.

Por otra parte, la estrategia de desarrollo social intentó establecer las causas del fenómeno de la pobreza en El Salvador, para ensayar y posteriormente focalizar las áreas de atención que podrían enfrentar dichas causas.

En su orden las causas de la pobreza en El Salvador serían:

- i) Existencia de una tasa de fecundidad superior a la deseada.
- ii) Inadecuada atención en salud, incluyendo atención alimentaría prenatal y postnatal.

- iii) Bajo acceso a la educación e irrelevancia de la misma.
- iv) Falta de acceso a activos y recursos que conllevan a una mayoría a sobrevivir en empleos marginales de muy baja productividad.

Esta identificación de las causas de la pobreza remitió a la estrategia de desarrollo social a actuar en las siguientes áreas de atención de la política social:

Formación de capital Humano. De acuerdo al Gobierno, la formación del capital humano está estrechamente ligada a la posibilidad de alcanzar altas tasas de crecimiento de la economía a través de la creación, en la fuerza laboral, de un cúmulo de conocimientos y destrezas que logren aumentar la productividad y los ingresos.

Los mecanismos que harían posible la formación de capital humano serían el acceso a la educación, a la salud, y a la nutrición, articulados en una efectiva política de reducción de la tasa de fecundidad mediante programas intensivos de planificación familiar.

Dentro del área de formación de capital humano se ubican la ampliación de los programas de Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO) y los Sistemas Locales de Salud (SILOS), así como la mejora y

ampliación de los programas de formación y capacitación técnico vocacional, a través del INSAFORP y ONG´s.

Programas de apoyo a la familia y grupos vulnerables. Esta área tendría como objetivo lograr un mejor bienestar de la familia y de los grupos más vulnerables de la población, incluidos los menores, adolescentes, las mujeres y los ancianos, posibilitando su incorporación al proceso de desarrollo nacional.

La ejecución de las acciones dentro de esta área debía enmarcarse dentro del llamado Sistema Nacional de Protección a la Familia y Personas de la Tercera Edad que se encontrará bajo la coordinación de la Secretaría Nacional de la Familia.

En el ámbito de acción de esta área se ubicaría la definición e implementación de la Política de la Mujer y el Plan de Acción así como la creación del Instituto de la Mujer, organismo responsable de ejecutar esta política y este plan.

Infraestructura social básica. Las acciones en esta área estarían orientadas a dotar de los servicios de agua, saneamiento básico, electrificación, teléfonos, caminos y calles vecinales, rehabilitación de

centros y unidades de salud, y construcción de aulas escolares a aquellas comunidades que carezcan de estos servicios. Al igual que en el quinquenio anterior, la dotación de estos servicios sería realizada por el Programa de Municipalidades en Acción (MEA), el Fondo de Inversión Social (FIS), la Secretaría de Reconstrucción Nacional (SRN) y por los Ministerios de línea y las empresas públicas.

Acceso a activos y factores productivos. El objetivo de las acciones enmarcadas en esta área de la política social sería facilitar a las familias de menores recursos económicos (pobres), el acceso a activos y factores productivos capaces de aumentar los ingresos generados de manera autónoma, aumentando de esa forma su posibilidad de satisfacer por sí mismas sus necesidades básicas.

Las acciones que se destacarían en esta línea serían los programas de atención a microempresas urbanas y rurales así como el financiamiento a largo plazo para satisfacer la demanda de tierra de las familias campesinas.

Previsión social. Las acciones de la política social en esta área estarían encaminadas a crear en el largo plazo una red de seguridad social

dentro del área de salud y de previsión social, con un sistema de subsidios directos a las personas que no puedan efectuar contribuciones a este sistema más allá de ciertos límites.

El sistema de previsión social que se buscaba estaba compuesto por dos niveles, el primero lo integrarían los regímenes de salud y de pensiones contributivos obligatorios, orientados a la conformación de un sistema con cobertura universal y solidaria. Un segundo nivel estaría constituido por regímenes contributivos voluntarios administrados en forma privada, a través de administradoras de fondos de pensiones privadas.

No obstante la existencia de estos dos niveles en un primer momento, la política previsional del gobierno tendería a unificar en el largo plazo ambos sistemas en uno sólo, administrando de forma privada.

En términos específicos estas fueron las propuesta presentadas por el nuevo gobierno, bajo los lineamientos del Banco Mundial, para el país para el período 1994-1999, establecidas sobre la base de relaciones de "reciprocidad asimétrica".

Para complementar los propósitos del presente acápite, seguidamente se trae a colación la importancia que para el Banco Mundial y Gobierno posee el sector rural, como el segmento de población mayoritario y más vulnerable, que según las estrategias para ambas instituciones, son el fin de su misión, tal y como lo manifiesta el propio Banco:

"La capacidad de decisión (como uno de los objetivos principales de la estrategia) significa –para el Banco- incluir efectivamente a los sectores más vulnerables de la población –tales como mujeres, niños, ancianos, etc-; por otra parte, la seguridad vista como la reducción del riesgo y de la vulnerabilidad a los que se enfrentan los pobres diariamente.

No se pueden hacer intentos sostenibles y a largo plazo de reducción de la pobreza en un contexto de inestabilidad política, económica y social. Si los pobres continúan viviendo bajo el miedo constante de perder sus empleos –los que lo tienen-, o la capacidad para trabajar, debido a una salud pobre o a la violencia y el crimen, entonces nunca podrán participar completamente en el proceso económico y, en consecuencia, no podrán mejorar el nivel de vida"⁵³.

⁵³ Werbrouck, *op cit.*, p. 2

Partiendo de esta buena intención, la cual resulta paradójica si se compara con los resultados a nivel socioeconómico, con lo cual se atestigua la certeza de que la situación para los pobres que sobreviven en las áreas rurales históricamente ha sido difícil, también es innegable que ésta situación se ha visto agravada aún más a partir de la ayuda proporcionada por el Banco al país durante la última década.

El sector rural se compone de segmentos poblaciones que viven en las áreas o zonas rurales, es decir, fuera de las ciudades o zona urbanas y que según datos estadísticos representan el 52%⁵⁴ de la población total del país, equivalente a 2.7 millones de personas; asimismo, en las áreas rurales se concentra el 47% de la población económicamente activa (PEA), agrupando alrededor de 923,789 personas, de la cual, el 67% (611,953 personas) son PEA Agropecuaria⁵⁵.

Esta población se ha caracterizado por la marginación económica y social en que ha estado inmersa, siendo una de las causas que provocaron el conflicto armado.

⁵⁴ Dirección General de Estadística y Censos del Ministerio de Economía, DIGESTYC. Encuesta de hogares y propósitos múltiples (EHPM). 1998.

⁵⁵ *Idem*

Con la firma de los Acuerdos de Paz y el fin del conflicto armado, el proceso de recomposición de la sociedad civil, así como el regreso a sus labores productivas, estuvo acompañado por una serie de carencias dejadas no sólo por el conflicto, sino también, por la anterior estructura económica excluyente.

Partiendo del supuesto teórico de que el Estado de Paz no sólo es la ausencia de la violencia y de conflicto, sino que también un estado de armonía del ser humano consigo mismo, con su entorno natural y con sus semejantes, ésta "armonía" solo es posible obtenerla cuando las necesidades del ser humano se satisfacen en el marco de estructuras y procesos que no obstaculizan el desarrollo humano, tanto en el ámbito individual como colectivo⁵⁶.

Por tanto, la preservación del orden y la ausencia de la guerra, son por consiguiente, condiciones necesarias pero no suficientes de la paz, la cual nace de la equidad, de la justicia, de la democracia, del desarrollo y de las relaciones positivas de cooperación⁵⁷.

⁵⁶ Kehoane, *et al.*, *op cit.*, p. 250

⁵⁷ *Idem*, p. 250

Al considerar este supuesto teórico, se pone de manifiesto que tras la finalización del conflicto y la firma de los Acuerdos, se inició un proceso de cambios estructurales que propiciarían el desarrollo económicosocial del país y por ende, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población Salvadoreña, la cual cimentó sus esperanzas de mejorar su situación desde una perspectiva humana y equitativa.

En efecto, tanto el planteamiento del Banco Mundial como del Gobierno, parecieron encaminar sus esfuerzos hacia el logro de una situación idónea o al menos similar a la deseada; sin embargo, en la práctica, los efectos provocados por la implementación de los programas neoliberales distaron mucho de llegar a lograr dicho objetivo.

Históricamente, el sector rural ha tenido como eje fundamental, el desarrollo de actividades agropecuarias, las cuales además de ser el modo de vida de más de la mitad de la población, han sido la principal fuente generadora de empleo estacional y permanente⁵⁸; en consecuencia, la participación del sector agropecuario, es decir, la población económicamente activa (PEA) como parte importante del sector rural, reviste significación ya que representa la principal fuente de

⁵⁸ Lungo, et., al, "Economía y sostenibilidad en las zonas exconflictivas en El Salvador". Libros de FUNDASAL, San Salvador, 1997. p. 3-6

ingreso y sustento de millares de familias campesinas que residen en las áreas rurales, estableciéndose una relación simbiótica entre sí: a mejor y mayor agricultura, más producción y productividad, mayor ingreso, mejores condiciones de vida y menores niveles de pobreza.

El desarrollo del sector agropecuario en El Salvador ha sido uno de los temas fundamentales; la necesidad de reconversión-modernización de la agricultura, el proceso de diversificación, la adaptación de nuevas tecnologías, la reorganización productiva, la recuperación y mejor aprovechamiento de los recursos naturales sobre la base de la sustentabilidad agroecológica, así como las formas de tenencia de la tierra, han sido algunos de los aspectos sobre los cuales se debe tener una política decidida para enfrentar el desarrollo del nuevo milenio⁵⁹.

Los procesos de reforma agraria, así como la transferencia de tierras, si bien permitieron el acceder a la tierra a una importante población beneficiaria, no han sido suficientes para resolver el problema del acceso a la tierra a una gran cantidad de campesinos sin tierra, con poca tierra y desempleados dentro de la fuerza de trabajo agrícola que todavía en el área rural.

⁵⁹ Alfonso Goitia: "El mercado de tierra rural en El Salvador". Revista. Alternativas para el desarrollo # 30. Junio-julio/1995. Fundación para el Desarrollo (FUNDE) p.7

Existe una gran necesidad de conocer más exactamente la problemática de la tenencia de la tierra en El Salvador, a fin de que esta sirva para el diseño y ejecución de políticas que resuelvan el problema de acceder a la tierra y la reconversión productiva del agro.

Sobre lo expuesto, se puede mencionar que pese a los grandes esfuerzos que pueden realizarse desde las reformas a la política social, el fenómeno de la pobreza en el país, tiene orígenes tan estructurales y tiene una magnitud tan grande, que su erradicación no puede venir únicamente del hecho de posibilitarles a los pobres acceso a servicios básicos.

Los pobres que viven tanto en lo urbano y principalmente en lo rural, no necesitan sólo ir a una clínica asistencial o a una escuela pública; también necesitan disponer de ingresos para alimentarse, para vestirse, para transportarse, para producir, etc., y estos ingresos no pueden provenir únicamente de la política social.

2.2. Repercusiones de la intervención del Banco Mundial en la macroeconomía Salvadoreña.

Desde que el Banco reanudó su apoyo financiero al país, a través de estrategias orientada a incrementar el crecimiento económico, ha generado la distorsión de la economía.

Partiendo de una revisión analítica de la política social contenida en la Estrategia Económica y Social 1994-1999, respecto a los resultados obtenidos, y teniendo como base tres criterios necesarios para su entendimiento: su complementariedad con la política económica; su capacidad para mejorar las condiciones de salud y de educación de la población; y su capacidad de crear un sistema de previsión social que proteja a los grupos y personas más débiles económicamente, se tienen los siguientes resultados.

Para el gobierno, el mejoramiento de las condiciones de vida de los Salvadoreños sólo podía ser posible con un crecimiento económico alto y sostenido –tal y como lo determina el Banco Mundial-, por lo que “las políticas que fomenten el empleo productivo serán el principal pivote de la estrategia de desarrollo social.

Ello involucra la mantención de un ambiente favorable para aumentar la tasa de inversión que den como resultado mayores niveles de ocupación. El tipo de inversión necesaria para caminar en la ruta de mejorar las expectativas de empleo, debe estar ligado a programas y proyectos en los sectores de mayor productividad social relativa⁶⁰.

En principio, esta visión gubernamental era correcta. Siendo obvio que la erradicación de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida de la población dependen ante todo y principalmente de la posibilidad que tengan los pobres de obtener ingresos que les permitan satisfacer sus necesidades básicas, el cual puede provenir de su acceso a un empleo productivo y permanente o bien de la posibilidad de contar con acceso a la propiedad de activos de alta productividad, como empresas rentables (sean micro, pequeñas o medianas) o como el tener acceso a la propiedad de la tierra.

En tal sentido, es obvio que la creación de las condiciones objetivas que permitieran erradicar la pobreza y elevar la calidad de vida de la población, era principalmente responsabilidad de la política económica, y

⁶⁰ Gobierno de El Salvador, Plan de Desarrollo Económico y Social 1994-1999. p. 19

más concretamente, responsabilidad de la política sectorial definida para este fin.

Sin embargo, es ahí precisamente donde se encontró la mayor debilidad de la estrategia social: cuando se trato de identificar dentro de la estrategia económica del gobierno, las políticas sectoriales que permitirían aumentar el empleo y el acceso a activos productivos, aparece una ausencia total de este tipo de políticas.

Lejos de ello, la política económica se basaba fundamentalmente en el manejo de la política macroeconómica orientada a mantener la estabilidad del tipo de cambio y a reducir el déficit fiscal y a acelerar el proceso de liberación de los mercados (incluyendo el mercado laboral), con el objetivo de garantizar las condiciones que requería un crecimiento económico basado en el comercio, en el sector financiero y en las exportaciones no tradicionales, entendidas éstas como maquilas.

Más aún, dentro de la concepción y aplicación de la estrategia económica del gobierno se contemplaron instrumentos y políticas que pusieron en peligro la posibilidad de los sectores mayoritarios de la población de salir por sus propios medios de su condición de pobreza,

amenazando con incrementar el número absoluto de personas y de familias clasificadas en situación de indigencia, las cuales por sus mismas características no fueron registradas dentro de las cifras oficiales de pobreza que recogen las encuestas de hogares realizadas en el sector público.

Algunas de las medidas económicas que pueden citarse fueron las siguientes:

- i) Consolidación de una estructura tributaria regresiva basada en los impuestos indirectos al consumo.
- ii) Privatización de los activos del Estado, y en especial de los servicios públicos que requiere para su proceso de saneamiento financiero de aumento progresivo de las tarifas de dichos servicios, que se traduce en la realidad en una menor capacidad adquisitiva para la población.
- iii) Tendencia a la apertura externa indiscriminada y acelerada, que provoca la destrucción de micro y pequeñas empresas con la consiguiente eliminación de puestos de trabajo permanentes.
- iv) Política laboral restrictiva orientada a crear las condiciones internas que requieren las empresas maquiladoras para efectuar inversiones en el país.

- v) Búsqueda el equilibrio macroeconómico a partir de la contracción de la demanda, que se traduce principalmente en una reducción del consumo de los grupos de menores ingresos.
- vi) Liberalización de los precios del mercado y servicios que abastecen el consumo de la mayoría de la población sin una política de reordenamiento de dichos mercados que estimule la eficiencia, lo que provocó un aumento en los precios que pagan los consumidores.

En la práctica, los resultados de la política económica sobre las condiciones de vida de la población tendieron a anular los efectos positivos que posiblemente generaron las importantes reformas que se realizaron en los sectores sociales, especialmente los de salud y educación.

De lo anterior, cabe señalar que si la mejor política social es una buena política económica ¿Qué necesidad tendría el país de dedicar enormes recursos financieros a subsidiar programas de salud y educación para la población pobre, si la política económica pudiera crear las condiciones para que ésta gente tuviera por sus propios medios acceso a ingresos que les permitieran satisfacer por sí mismos sus necesidades básicas?.

Si el 60% de la población Salvadoreña para sobrevivir necesita de acciones de política social, esto sería la mejor prueba de que el modelo económico promovido por el gobierno de ARENA, no fue capaz de asegurar los bienes materiales que necesitaba la mayor parte de la población para llevar una vida digna.

Otra de las grandes debilidades que se constataron dentro de la estrategia social del gobierno, proviene de la contradicción lógica que se presenta a nivel del objetivo de largo plazo de crear una red de seguridad social para toda la población con la política de reformas al sistema de seguridad social que se buscaba para el país en el largo plazo.

De acuerdo al Plan de gobierno: *"En el largo plazo, en consistencia con la propuesta de crear una red de seguridad social para el país, el objetivo será contar con un sistema de administración privada basada en la capitalización individual, en la que el Estado intervendría como responsable de fiscalizar y regular el sistema y además, con su rol subsidiario con aquellos cotizantes que no tengan mayor capacidad de ahorro.*

En el sistema de capitalización individual, se establecerá una tasa de cotización mínima obligatoria para todos los contribuyentes (sobre la base del monto del salario devengado), quedando a opción de los mismos una contribución voluntaria adicional para aquellos que deseen ahorrar más y recibir una pensión mayor. La reforma del sistema previsional puede convertirse en uno de los instrumentos más poderosos para promover el crecimiento del ahorro interno del país, y por lo tanto para reducir la dependencia del financiamiento externo”⁶¹

La visión reflejada en la cita anterior, muestra en primer lugar que el objetivo de privatizar el sistema previsional, que incluye fondos para salud y fondos para pensiones, no está centrado en asegurarle al cien por ciento de la población Salvadoreña el acceso a una red de seguridad social.

El objetivo más bien estuvo centrado en captar a través de los fondos de pensiones y de salud, recursos cuantiosos que permitieran aumentar la disponibilidad del sector privado para financiar sus inversiones.

⁶¹ Gobierno de El Salvador. Plan de Desarrollo Económico y Social 1994-1999. p. 20

La privatización de la seguridad social dentro del contexto de la estrategia de crecimiento adoptada y de la magnitud de pobreza y de extrema pobreza existentes en el país, no pudieron haber tenido como resultado la universalización de los servicios de salud y de las pensiones.

Bastaría recordar a este respecto que la población que eventualmente podría aportar individualmente en este sistema sin necesidad de recurrir al subsidio del Estado, estaría alrededor de un 40% del total en el ámbito urbano y del 30% a nivel rural, quedando al Estado la responsabilidad de financiar las aportaciones del resto de la población, las cuales se estiman podrían consumir anualmente la casi totalidad del presupuesto del área social, lo cual a juicio de algunos analistas⁶² estaría fuera de las proyecciones financieras del gobierno.

Fue obvio que el problema de la baja cobertura del sistema de seguridad social (20% de la PEA en el período), no obedeció a un fenómeno de falta de cultura previsional de la población, sino que principalmente obedeció a la imposibilidad que se le presenta a la mayoría de la población, ubicada en el sector informal y en actividades

⁶² William Pleitez, Roberto Rubio, Alfonso Goitia y otros.

agrícolas, de que a partir de sus ingresos pueda efectuar aportaciones al sistema actual.

En tal sentido, dentro de la lógica de funcionamiento de la estrategia económica contenida en el Plan de Desarrollo 1994-1999, la posibilidad de que la mayoría o la totalidad de la población pudiera gozar de los beneficios de una red de seguridad social, se cifraron nuevamente en la viabilidad de que funcionara hacia esos sectores el efecto "rebalse" del crecimiento económico que se trato de propiciar.

Uno de los más publicitados logros atribuidos a la economía Salvadoreña en el período de la posguerra, consistía en suponer que ésta había alcanzado una sólida fase de estabilidad macroeconómica y de crecimiento sostenido, principalmente por el auge y dinamismo mostrado por la actividad económica hasta 1995, el control ejercido sobre las variables claves como la inflación y la tasa de cambio, así como por la credibilidad que se le asignaba al país como un lugar atractivo y seguro para la inversión⁶³.

⁶³ José Angel Tolentino : "El Salvador: coyuntura económica y social durante 1999". Revista Alternativas para el Desarrollo # 62. Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE). Diciembre, 1999. P. 1

El panorama de optimismo comenzó a modificarse a partir de 1996, año en que se observan algunos síntomas preocupantes que indicaron que el ciclo de crecimiento era corto y enfrentaba dificultades para mantener la dinámica de los cuatro años anteriores. De hecho, a partir de este año, se provoca un quiebre en la tendencia de los principales indicadores económicos de corto plazo que, rápidamente se tradujeron en una importante caída del producto interno bruto y en el empeoramiento de los principales indicadores sociales⁶⁴.

Una de las características que arrastra la economía desde esa época es la progresiva contracción de la actividad económica. A ello se une la incapacidad del gobierno de introducir cambios oportunos en la estrategia y en el enfoque de la política económica tendientes a revertir la situación de crisis que ya se preveía.

La economía Salvadoreña continuó experimentando durante 1999, las tasas más bajas de crecimiento desde 1996. Esto se reflejó en la tendencia decreciente del Producto Interno Bruto (PIB) y de los principales indicadores económicos de corto plazo integrados en el Índice de Volumen de la Actividad Económica (IVAE).

⁶⁴ Tolentino, *op cit.*, p. 2

Si durante 1998, el PIB real creció a una tasa de 3.4%, para 1999 la pérdida del dinamismo de la economía parece haber entrado en una fase crítica, pues de una proyección inicial de crecimiento entre 3.5% y 4% del PIB, contenida en el Programa Monetario y Financiero 1999, las autoridades económicas han debido reajustar su meta previniendo un crecimiento del 2.5% al finalizar el año.

Sin embargo, esta meta todavía resulta bastante optimista; estimaciones de mismo Banco Central de Reserva (BCR) indican que el PIB del primer semestre apenas creció en un 2.2%, comparado con el 3.2% en 1998 y 4.2% durante 1997 como se muestra en el cuadro 4.

Cuadro No. 4 : Evolución Sectorial del PIB
(a precios constantes de 1990)

Concepto	1995	1996	1997	1998	1999
Producto Interno Bruto (PIB)	6.4	1.7	4.2	3.2	3.5-4.0
Agropecuario	4.5	1.3	0.5	-1.9	4.9
Industria Manufacturera	6.9	1.7	8.0	8.0	4.9
Construcción	6.1	2.7	5.1	4.4	5.5
Comercio, Restaurantes y Hoteles	9.9	0.4	2.2	0.8	2.6
Bancos, Seguros y Financieras	16.4	2.7	12.7	6.4	5.0
Otros	4.3	2.4	3.6	3.2	2.4

Fuente: Banco Central de Reserva.

Como puede observarse en el cuadro anterior, la evolución del PIB refleja la tendencia decreciente de la mayoría de sectores que participan en la formación del producto. Pese a que las proyecciones de crecimiento sectoriales para 1999 fueron sobredimensionadas, éstas aún se encuentran muy por debajo de las tasas de crecimiento efectivas obtenidas en 1997.

Al respecto, llama la atención el débil desempeño mostrado por la industria manufacturera, el comercio y construcción, que

tendencialmente han venido perdiendo participación en la generación del producto. Ello constituye un indicador de la fase crítica por la que atraviesa la economía.

Igualmente bajo fue el resultado de las actividades financieras, que en 1999 redujeron su crecimiento a menos de la mitad con respecto a 1997, confirmando el hecho que a pesar de que su media de crecimiento se sitúa por encima a la de otros sectores, su tasa de crecimiento ha venido decreciendo.

En el corto plazo, era improbable que las condiciones económicas del país mejoraran sustancialmente; en primer lugar, porque no se observaron señales claras que indicaran que la tendencia hacia la baja de la actividad económica haya encontrado su punto de inflexión en los primeros meses de 1999, y en segundo lugar, por que no se previeron cambios importantes en la economía mundial, que proyectaran mayores niveles de crecimiento en los países industrializados que puedan favorecer las actividades productivas regionales y nacionales.

Los argumentos del gobierno, secundados por algunas entidades empresariales consistieron en suponer que el pobre desempeño de la

economía en 1999 se explicaba, fundamentalmente, por la crisis económica mundial.

Se hizo especial énfasis en los efectos derivados de la crisis asiática, en la profundidad de la recesión experimentada por la economía japonesa y en la mayor competitividad de los productos asiáticos debido a las devaluaciones de sus monedas.

Esto provocó un fuerte impacto sobre el comercio internacional, manifestándose en la caída en la demanda mundial por exportaciones y bajos precios de los bienes primarios exportables, y principalmente, por las restricciones de capital hacia las economías emergentes.

Haciendo un paréntesis, y a propósito lo anterior, queda demostrada la relación entre poder e interdependencia, vista de manera más clara cuando se analiza el papel de la *sensibilidad* y de la *vulnerabilidad*.

Entendiéndose por sensibilidad los grados de respuesta dentro de una estructura política, lo cual significa que cambios en la política o en la economía de un país van a tener efectos en otro país⁶⁵.

⁶⁵ Kehoane y Nye., *Op., Cit.*, P.164.

Por su parte, el análisis de vulnerabilidad buscaría determinar con que rapidez cambios en un país ocasionan cambios con determinado costo en otro país⁶⁶.

Con este caso, se observa claramente como la crisis asiática tuvo un impacto sobre el comercio internacional, generando la caída en la demanda internacional, provocando distorsiones en cadena a nivel mundial, y que obviamente, tuvieron su incidencia a nivel nacional.

En estos términos, la sensibilidad de El Salvador respecto a los países Asiáticos, era sumamente alta; y por su parte, la vulnerabilidad no deja de ser menor, en tanto y en cuanto la rapidez con que sucedieron los hechos, tuvo repercusiones inmediatas a nivel nacional.

Seguidamente, sin ignorar los efectos que la crisis globalizada tuvo tener sobre la economía del país, fue evidente que el diagnóstico se hizo en forma parcial, el cual encerró un propósito vicioso: el atar los problemas económicos nacionales –que, dicho sea de paso, comenzaron mucho antes que los acontecimiento antes comentados- exclusivamente

⁶⁶ *Idem*, p. 164

a factores de orden internacional, con lo cual se renuncia a la posibilidad de introducir cambios a la política económica.

La excesiva importancia asignada por el gobierno a los factores externos, limita la real comprensión de los fenómenos económicos del país, olvidando que un diagnóstico apropiado es fundamental en la toma de decisiones.

Lo cierto es que la prolongación por espacio de cuatro años del ciclo de lento crecimiento, generó opiniones contrarias entre los diversos sectores, en el sentido de si la economía atravesaba por un simple "bache coyuntural" agravado por las dificultades de la economía mundial, o si por contrario el país se encamina a una fase de recesión, derivado de la insostenibilidad del implementado esquema de crecimiento.

De lo anterior, cabe señalar que un rápido análisis de la composición del PIB de 1998 por el lado de la demanda, mostró una economía estructurada para el consumo, en la cual más del 70% del producto se destinó a gasto de consumo final y en la que la formación bruta de

capital fijo escasamente alcanza el 12.2%; dando muy pocas posibilidades de sostenibilidad al futuro crecimiento⁶⁷.

Por otra parte, una de las distorsiones estructurales de la economía Salvadoreña continuo siendo la concentración de la riqueza y los activos en un reducido segmento de la población, que, no obstante haber observado una ligera mejoría en los dos últimos años, aún se mantiene en niveles inaceptables.

El análisis sobre la evolución de la distribución del ingreso demuestra que durante 1998 los niveles de concentración registraron un importante retroceso con respecto al año anterior. Por ejemplo, el ingreso familiar promedio⁶⁸ de los hogares más ricos, ubicados en el decil de mayor ingreso, era 17 veces mayor que los hogares más pobres, ubicados en el decil de menor ingreso.

Sin embargo para 1998, la relación entre el ingreso de los hogares más ricos, respecto a los más pobres, se amplió a 20 (Ver Cuadro 5).

⁶⁷ Tolentino, *op cit.*, p. 8.

⁶⁸ Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC) "Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM)". 1997.

En 1998, el ingreso mensual promedio del 20% de los hogares más pobres se redujo considerablemente respecto a 1997. El drama social detrás de esta realidad económica es que no menos de 133 mil 620 hogares (cerca de 600 mil personas) subsisten con un ingreso per cápita mensual de ₡130 para una familia típica urbana⁶⁹; mientras que otro tanto de hogares y personas sobreviven con un ingreso per cápita mensual de ₡231 colones, es decir, menos de ₡8 colones diarios.

La situación era tan dramática que el ingreso promedio del 30% de los hogares más pobres (cerca de 1 millón 800 mil Salvadoreños) escasamente superaba un salario mínimo nominal urbano.

La situación para los hogares ubicados en los deciles de mayor ingreso (del cuarto hacia arriba) fue distinta, pues aún con notables diferencias registraron mejorías en sus ingresos promedios mensuales, observándose que a medida que los hogares se ubicaban los deciles de mayor ingreso, su participación relativa en los ingresos totales se vuelve mucho más amplia, evidenciando las enormes disparidades en la participación del ingreso entre los distintos estratos de la población.

⁶⁹ Según DIGESTYC, en junio de 1999, el tamaño familiar promedio era de 4.21 miembros en los hogares urbanos y de 5 miembros en los rurales; esto, a propósito del cálculo de las canastas básicas urbana y rural.

Sin duda alguna, el alto grado de desigualdad en la distribución de los ingresos ha influido en que los índices de pobreza se mantengan aún en niveles críticos, a pesar que la información disponible indica que en 1998 la pobreza global disminuyó no menos de tres puntos porcentuales respecto a 1997, al pasar del 48.3% al 45.1%.

En términos absolutos, significa que para 1999 cerca de 600 mil hogares se encontraban en condición de pobreza, con el 42% de éstos en pobreza extrema o indigencia.

Otros trabajos sostienen que la concentración e intensidad de la pobreza es mucho más amplia en las áreas rurales⁷⁰. De hecho, en 1998 de cada 10 hogares pobres, 4 se ubicaban en el área urbana y los restantes 6 en las áreas rurales; reafirmando la tesis de que el crecimiento económico de los últimos años ha sido menos perceptible en las áreas rurales del país.

Sin duda, la pobreza es una de las principales causas que ayudan a explicar por qué la situación socioeconómica de los hogares resalta como la principal problemática en los diversos sondeos de opinión

⁷⁰ Banco Mundial y Fundación Salvadoreña para el Desarrollo, FUSADES: "El Salvador, estudio de Desarrollo Rural". Agosto 7, 1997. Pág. i

pública, y también por qué un elevado porcentaje de Salvadoreños tienen entre sus mejores expectativas emigrar hacia otros países en busca de mejores oportunidades⁷¹.

Los altos índices de pobreza repercuten en la persistencia de otros desequilibrios sociales de similar envergadura, que permiten dimensionar los insuficientes esfuerzos desarrollados desde la esfera gubernamental.

Así por ejemplo, en el área de educación, en 1997 la tasa media de analfabetismo nacional⁷² para mayores de 10 años afectaba el 20% de la población. La tasa de escolaridad promedia apenas alcanzaba 4.9 grados aprobados, mientras que la tasa neta de escolarización del nivel básico alcanzó el 80.2% de la población.

Las cifras anteriores se refieren a que si bien se observan cambios positivos durante los últimos años, en materia educativa la situación en general del país está lejos de lo aceptable, sobre todo en las áreas rurales, ya que mientras el promedio de escolaridad urbana es de 6.6 años, en el área rural apenas alcanza los 2.9 grados.

⁷¹ Ver: Enfoques: el éxodo continúa. La Prensa Gráfica, Año 2, # 69, 19 de septiembre de 1999. pp 1c-11c.

⁷² Ministerio de Educación (MINED), 1997.

El analfabetismo global del país registró una leve mejoría al descender hasta en 1998. No obstante⁷³, al resaltar la significativas brechas urbano/rural existentes, señalando que el analfabetismo urbano es aproximadamente una tercera parte del rural.

En términos de vivienda, el país acusa serios déficit, tanto por la cantidad de unidades habitacionales como por la dotación de servicios básicos que disponen. La insuficiencia de vivienda ascendió a 571 mil 470 unidades habitacionales en 1999⁷⁴.

El documento⁷⁵ señala que si se parte de una familia promedio de 5 miembros, se llega a la conclusión de que cerca de dos millones y medio de salvadoreños carecen de un lugar donde habitar normalmente. Lo más preocupante es que el progreso logrado en la solución de este problema ha sido limitado, ya que entre 1992 y 1997 el déficit habitacional apenas disminuyó 4%, y de mantenerse esa tendencia, se requerirían aproximadamente 56 años para reducir el déficit a una décima parte⁷⁶.

⁷³ El Informe "Estado de la Nación sobre Desarrollo Humano", ha llamado la atención sobre este punto.

⁷⁴ *Idem*

⁷⁵ *Idem*

⁷⁶ Tolentino, op cit., p.10.

Sin embargo, el elevado déficit habitacional prevaleciente en el país contrasta con la oferta de vivienda disponible con dificultades de vender reportadas⁷⁷, que asciende a 38 mil 547 unidades habitacionales, de las cuales el 72% tienen un precio menor a los 125 mil colones; el 14.3% entre 125 mil y 200 mil colones y únicamente el 13.7% restante tiene un valor arriba de los 200 mil colones⁷⁸.

Semejante paradoja pone al descubierto la disminuida capacidad adquisitiva de las familias salvadoreñas, particularmente de aquellas de bajos ingresos, que no obstante urgir de una vivienda se ven imposibilitados de acceder a ésta, a pesar de la creciente oferta disponible de relativo bajo precio. Pero además, es una clara evidencia de las profundas contradicciones que caracterizan a la política económica “neoliberal”, que privilegian al mercado por encima de genuinas aspiraciones sociales.

En el área de salud, la situación del país no es menos preocupante, a pesar de ligeras mejorías registradas en algunas áreas específicas. Según estadísticas⁷⁹ en los últimos años la mortalidad general observó

⁷⁷ *Ibid*, p. 10

⁷⁸ Consultora Mac Kormac, citado por La Prensa Gráfica del 13 de septiembre de 1999. P. 29

⁷⁹ *Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) citadas por el Colegio Médico de El Salvador (CMES).*

un ligero descenso situándose en 6.08% por mil habitantes en 1997. La estabilidad de esta tendencia se debió a la disminución de la mortalidad infantil y de la niñez y al aumento general de la esperanza de vida, que aumentó a 61.9 años para los hombres y de 67.4 años para las mujeres en 1997⁸⁰.

A pesar de estos avances, las principales causas de mortalidad continúan siendo neumonías, diarreas, complicaciones del período perinatal y accidentes, que se han mantenido casi invariables en los últimos 50 años. De igual manera las causas más frecuentes de mortalidad hospitalaria en menores de un año en 1997, fueron los nacimientos prematuros, dificultades respiratorias, sepsis bacteriana y neumonía; es decir, enfermedades previsibles, asociadas a la precariedad socioeconómica en que se encuentran los hogares salvadoreños.

Existen coincidencias en señalar deficiencias estructurales en el sistema nacional de salud y la profunda crisis por la que atraviesa. Se trata de fallas relacionadas a la escasa cobertura, acceso y calidad, calidez y prontitud de los servicios de salud; unido todo esto a la poca habilidad

⁸⁰ Colegio Médico de El Salvador "Propuesta Ciudadana por la Salud", San Salvador, 1999.

gerencial y administrativa, lo cual impide que se proporcione un adecuado servicio a la población.

En El Salvador⁸¹ prevalece un sistema de salud “superado por el tiempo y la tecnología, predominantemente burocrático, centralizado, ineficiente, con bajo financiamiento, con priorización en acciones curativas que carece de sostenibilidad humana, de equidad y de eficiencia social”⁸².

En términos de morbilidad⁸³, la población salvadoreña adolece en su mayoría de enfermedades infecciosas y carenciales, con aumento de las derivadas de la violencia e incremento de las crónico degenerativas, lo cual configura un perfil epidemiológico transicional “con predominio de enfermedades típicas de la pobreza”⁸⁴.

Aunado a lo anterior se encuentra la diversidad de desequilibrios sociales abordados, se añade el no menos preocupante estado de deterioro medio ambiental en que se encuentra el país. Al país se le define como en situación de crisis socioambiental, que se manifiesta en

⁸¹ *Idem.*, p. 10

⁸² Ver: Bases para el Plan de Nación, Temas claves para el Plan de Nación. Consulta especializada “Reforma del Sistema de Salud”, San Salvador, 1998.

⁸³ *CMES, Op. Cit.* 10

⁸⁴ *Idem.* P. 10

altos índices de pobreza, degradación y agotamiento de los recursos naturales renovables y enormes desequilibrios territoriales, estableciendo entre sí un círculo vicioso que es imperativo romper⁸⁵.

La participación del Estado en el establecimiento de una estrategia ambiental ha sido mínima, a pesar de que desde fines de los años setenta, El Salvador ya había perdido casi el 80% de su vegetación natural, de tal forma que al promediar la década de los noventa, sólo se disponía entre el 1% y el 6% de sus bosques naturales⁸⁶.

Existe escasa información sistematizada que permita dar un mayor aporte y dimensionar con mayor precisión el problema socioambiental.

Finalmente, destaca como fenómeno concomitante a la crisis socioeconómica que afecta al país, la persistencia de la violencia e inseguridad ciudadana, la cual, además de las repercusiones sociales, se ha convertido en un fenómeno condicionante que limita la dinámica de crecimiento de las inversiones, repercutiendo sobre variables fundamentales como la producción y el empleo⁸⁷.

⁸⁵ Bases para el Plan de Nación. Op., Cit. 59

⁸⁶ Rubio roberto, *et al.*, "Crecimiento estéril o desarrollo": Bases para la construcción de un nuevo proyecto económico en El Salvador. Fundación Nacional para el Desarrollo, FUNDE. San Salvador, 1996

⁸⁷ Tolentino, op cit., p. 12

Es tal la magnitud del fenómeno de la delincuencia y de la violencia social imperante que el país ha sido catalogado como uno de los más violentos en América Latina. En 1996, a El Salvador ya se le consideraba como el país más violento de la región⁸⁸, ubicándose en primer lugar de criminalidad (140 asesinatos por cada 100 mil personas), por encima de Colombia y Brasil⁸⁹.

Únicamente en un período de tres meses (junio/agosto de 1999)⁹⁰, la PNC efectuó 5,406 detenciones por diversos delitos, siendo las principales causas, las lesiones, robo y hurto, homicidios, transporte y tráfico de drogas, amenazas, secuestros, etc.

Se estima que las cifras del delito han aumentado considerablemente en los últimos años, alcanzando 34 mil 261 en 1997⁹¹, llamando la atención el elevado número de delitos contra la persona, que constituyen el 64% del total registrado en 1998, superando por mucho a los delitos contra la propiedad.

⁸⁸ Estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 1996.

⁸⁹ Smutt, et al., : "El fenómeno de las Pandillas en El Salvador". Banco Interamericano de Desarrollo, BID. FLACSO/UNICEF. 1998.

⁹⁰ Informe de Policía Nacional Civil (PNC) citado por revista Alternativas para el Desarrollo.

⁹¹ Ver: "Hay mínima reducción de la delincuencia en el país", en El Diario de Hoy, 7 de septiembre de 1999. P.4

Igualmente elevados son los homicidios y las lesiones que, juntos, representan cerca del 70% del total de delitos contra las personas registrados.

Durante 1999, la economía Salvadoreña continuó registrando los más bajos niveles de crecimiento de los últimos cuatro años, que se reflejan en un menor crecimiento del Producto Interno Bruto, el estancamiento de los indicadores económicos de corto plazo y una marcada contracción de los principales sectores que participan en la formación del producto, sobresaliendo el sector agropecuario, comercio e industria, que resistieron con mayor intensidad el impacto de la crisis.

Para ese momento, era improbable que las condiciones económicas del país mejoraran sustancialmente, porque no se observaban señales claras que permitieran prever que la tendencia hacia la baja de la actividad económica encontrara su punto de inflexión al terminar 1999.

Asimismo, por que del lado del gobierno, tampoco se percibía un genuino interés por introducir cambios de fondo a la política económica; y finalmente, por que no se prevén cambios importantes en la economía mundial que proyecten mayores tasas de crecimiento en los países

desarrollados que favorezcan las actividades productivas y comerciales del país.

2.3. Intervención del Banco Mundial y Gobierno en el ámbito económico y social del sector rural.

La intervención del Banco Mundial en El Salvador ha sido breve, pero devastadora. En tan solo una década, ha sido capaz de propiciar un viraje económico de magnitudes sorprendentes.

Aparentemente, tanto los objetivos como las estrategias del Banco, están llenas de buenas intenciones de desarrollo para los Estados que solicitan sus servicios, propiciando así la implementación de programas y reformas económicas, que trastocan la autonomía y la vida privada.

Desde 1995, el Banco Mundial viene acuñando recomendaciones -a la luz de su enfoque de desarrollo- para sus Estados miembros, sobre cómo éstos deben mejorar sus economías, tratando de aliviar problemas de diferente naturaleza, condición y contextos, con la misma medicina.

Pese a los esfuerzos realizados, estos problemas no sólo persisten, sino que cada vez se vuelven más complejos y difíciles de aliviar, tal es el caso de la pobreza.

A las puertas del nuevo milenio, el Banco Mundial reconoció –entre otras cosas- que los ingresos per capita se estancaron o disminuyeron en todas las regiones del mundo⁹²; que ha aumentado el número de personas que viven en la pobreza; que con la proliferación del Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirido (SIDA) se ha reducido la esperanza de vida en 17 años; que la prestación de servicios básicos se ha reducido; que los niveles de contaminación ambiental se ha incrementado abruptamente, etc.

Asimismo, han reconocido que la pobreza no sólo es un problema de falta de ingreso; que los pobres buscan una sensación de bienestar, traducido en tranquilidad, buena salud, pertenencia y seguridad alimentaria y ciudadana; pero sobre todo, uno de los mayores aprendizajes ha sido, el haber comprobado que las causas de las crisis financieras y de la pobreza son las mismas⁹³, por lo tanto, es ahí en donde el Banco centrará sus mayores esfuerzos para el nuevo milenio.

⁹² Wolfensohn, *op cit.*, p.7

⁹³ Wolfensohn, *op cit.*, p. 3.

Sin embargo, lo que parece muy lógico a nivel teórico, muchas veces en la práctica es contradictorio. A partir de la puesta en marcha de las medidas económicas de ajuste estructural, la economía del país ha experimentado una resección⁹⁴, generando con ello crisis en diferentes sectores, especialmente en aquellos que se encuentran una situación vulnerable, como lo es el caso del sector agropecuario, como parte económicamente activa de la población rural.

Hasta hace algunas décadas, las exportaciones de café, caña de azúcar y algodón fueron la primera fuente de ingreso de divisas para el país. Si bien no puede decirse que existió seguridad alimentaria, los granos básicos producidos internamente, fueron suficientes para satisfacer la demanda nacional, por lo menos hasta hace algunos años⁹⁵.

Sin embargo, durante la década de los 90, el crecimiento y participación de este sector en la generación del Productor Interno Bruto (PIB), ha ido paulatinamente rezagándose; año con año el sector agropecuario ha ido perdiendo su importancia relativa en la economía y sociedad Salvadoreña.

⁹⁴ Goitia alfonso, *Op., Cit.* 8

⁹⁵ LUNGO., *et., al., p.* 5

Consecuentemente, las exportaciones de los productos agrícolas tradicionales disminuyeron del 70% generado entre 1981-1985, hasta un 28% entre 1990-1995, como resultado básicamente de la reducción en las exportaciones de café y la desaparición del cultivo del algodón.

En este sentido, el comportamiento del sector varió considerablemente dependiendo del tipo de productos. Mientras un subsector está prácticamente desaparecido (algodón), otros se están estancando (café, ganado, silvicultura, granos básicos); en cambio otros, como la caña de azúcar y la producción avícola, experimentaron un crecimiento levemente más alto durante 1996.

La explicación del colapso del sector tiene mucho que ver –como ya se apuntó– con la guerra, con las fluctuaciones de los precios del café en el mercado internacional y, actualmente, con la implementación de las reformas neoliberales del Gobierno de ARENA.

Por efecto, tanto la política cambiaria como la disminución de los aranceles, tuvieron como resultado un estímulo a las importaciones de productos de otros países, ejerciendo una competencia desleal sobre la producción nacional. Los agricultores Salvadoreños estuvieron y están

casi desprotegidos; en los últimos años se enfrentaron a una fuerte reducción de la rentabilidad de sus cultivos, siendo afectados principalmente aquellos que se dedicaban a la siembra de granos básicos.

Con la implementación de medidas de liberalización de los precios, se provocó un incremento dramático en las tasas de interés nacional, lo que resultó ser un estímulo para reorientar el crédito hacia actividades de alta demanda y rentabilidad. Montos crecientes fueron otorgados a la construcción, comercio, banca y servicios.

Por otro lado, se generó una contracción del crédito otorgado al sector agropecuario. Esta reorientación se tradujo en pérdida de rentabilidad y en una disminución consecuente de los ingresos, que finalmente profundizó los niveles de pobreza de la población del país que dependen del agro.

Asimismo, con los programas de privatización, el apoyo gubernamental a los agricultores, se vio drásticamente disminuido⁹⁶; se estima que el 45% de los hogares rurales no tienen acceso a ninguna fuente de

⁹⁶ FUSADES.

crédito formal y que el 81% de las transacciones de crédito realizadas en el medio rural son de tipo informal (Cuevas 1991).

Ciertamente, el estancamiento del sector agropecuario ha tenido efectos desastrosos sobre la población rural, debido a que calcula que la oferta total de trabajo en el agro asciende a 1.8 millones de personas y que sin embargo, el sector emplea solamente un poco más de medio millón. La tasa de desocupación en la población en extrema pobreza rural fue del 31% y la subocupación del 62% en 1996⁹⁷.

Asimismo, la inestabilidad laboral y temporalidad e insuficiencia de empleos, se suman a los bajos salarios, los cuales reportan ingresos monetarios insuficientes para adquirir la canasta básica alimentaria, así como la ausencia de prestaciones laborales. Y por otro lado, el régimen prevaleciente en el país no contempla seguridad social para los trabajadores agropecuarios.

Según estimaciones⁹⁸ en 1996, un 46% de la población rural permaneció en pobreza y el 19% en extrema pobreza; además, 309 mil hogares rurales no alcanzan a cubrir sus necesidades básicas ya que

⁹⁷ Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)

⁹⁸ FUSADES

tienen un ingreso para consumo menor que 12 colones al día y que 169 mil no alcanzan a cubrir sus necesidades alimentarias porque tienen ingresos para consumo menor a 6 colones al día.

En estos términos, la situación de pobreza en la PEA rural, particularmente la agropecuaria, está vinculada con la edad, los niveles de ocupación, ingreso, educación y salud; que obviamente afectan la productividad, la flexibilidad y movilidad de mano de obra, la posibilidad de conocer y adaptar nuevas tecnologías para mejorar la producción y productividad⁹⁹.

Así también, los niveles de pobreza y el alto porcentaje de pobreza extrema obedecen a la estructura productiva del sector, que ha mostrado una incapacidad histórica de generar empleos permanentes y bien remunerados para la población que depende económicamente del agro, pero fundamentalmente, a la concentración en la propiedad de la tierra y a la consiguiente concentración económica que esto implica¹⁰⁰.

La situación del sector rural durante la década de los años 90, se vio agravada cada año, de tal suerte que con la continuación y

⁹⁹ LUNGO, et, al., *Op., Cit.*, P. 8

¹⁰⁰ *Idem*, p. 8

consolidación de los programas de ajuste estructural, la relación teórica de la simbiosis positiva entre productividad e ingreso, se torno contraria a las expectativas de la población rural.

Este contexto global responde a la visión del país que ha venido prevaleciendo durante los últimos años, en la cual la agricultura no tiene mayor importancia, tanto desde la visión gubernamental expresada en la ausencia de una política sectorial orientada hacia el desarrollo agropecuario, como desde el interés del capital privado que ha optado por ubicarse en las "actividades terciarias" en las cuales obtiene mayores ganancias a expensas de los sectores productivos, fundamentalmente la agricultura¹⁰¹.

Además, la orientación de las políticas aisladas que se han tomado en torno a la agricultura han tenido como objetivo el fortalecimiento del mercado en el agro, fundamentalmente la liberalización del mercado de tierras.

A la base de todas estas acciones, se encuentran la "matriz de política agraria", diseñada bajo los lineamientos del Banco Mundial, que fueron

¹⁰¹ Hernández Romero, pedro juan, "Las política agrarias en 1996: hacia una agudización de la crisis del agro". Revista Alternativas para el Desarrollo # 42. Fundación Nacional para el Desarrollo, FUNDE. Noviembre-Diciembre, 1996. P.26

implementados por el gobierno de Calderón Sol, siendo sus objetivos los siguientes:

1. Finalizar la adjudicación de inmuebles de la Reforma Agraria; el cumplimiento del Programa de Transferencia de Tierras de los Acuerdos de Paz; y la disolución de las instituciones creadas para tal fin.
2. Garantizar la seguridad jurídica en la propiedad, posesión o tenencia de la tierra, que permita la inversión, su transferencia y contratación dentro del libre mercado. Entre los aspectos más importantes se encuentra la eliminación del marco legal que fomenta a las cooperativas y su sustitución por otro que permita la parcelación y la venta de tierras.
3. Consolidación y reestructuración de la deuda agraria.
4. Implantar un sistema eficiente de financiamiento rural.

En función de la consolidación de la deuda agraria, se aprobaron los decretos 697 (Ley de Apoyo a la reactivación del Sector Agropecuario), Y 699 (Ley de Reestructuración de la Deuda Agraria) y, con relación a garantizar la seguridad jurídica en la propiedad, posesión o tenencia de la tierra, que permita la inversión, su transferencia y contratación dentro

del libre mercado, se aprobó el decreto 719¹⁰² (Ley del régimen especial de tierras en propiedad de las asociaciones cooperativas, comunales y comunitarias campesinas y beneficiarios de la reforma agraria).

Por otra parte, el sector agropecuario ha experimentado un proceso de endeudamiento que alcanza niveles exorbitantes. Dicho endeudamiento abarca a cooperativas, pequeños, medianos y grandes agricultores.

La deuda agraria tiene como origen el compromiso de pago de la tierra por parte de los adjudicatarios individuales o de las cooperativas con la Financiera Nacional de Tierras Agrícolas (FINATA), el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA) y Banco de Tierras (en el caso de la reforma agraria) o la adquisición de crédito para adquisición de tierras en el Banco de Fomento Agropecuario(BFA) por parte de las cooperativas "tradicionales".

En el caso de la deuda bancaria, ésta tiene su origen en la obtención de créditos productivos por de las cooperativas, pequeños, medianos y grandes agricultores, con el Banco de Fomento Agropecuario (BFA), la

¹⁰² Hernández, pedro., Op., Cit., P.28.

Federación de Cajas de Crédito (FEDECREDITO), y los bancos del sistema financiero.

La incapacidad de pago de los diferentes sectores está relacionada con la situación de irrentabilidad en que ha ido cayendo el sector agropecuario.

Ante la situación de morosidad, en el caso de la deuda bancaria de las cooperativas, ésta fue absorbida por el Estado a través de dos mecanismos:

- A través de la cartera ISTA/BFA, en 1981, con el objetivo de convertir a las cooperativas en sujetos de crédito.
- A través de la cartera FFRAP, en 1990, con el objetivo de convertir a las cooperativas en sujetos de crédito, pero fundamentalmente para realizar un saneamiento de la banca.

En el caso de la deuda bancaria, fundamentalmente de los medianos y grandes productores privados, ésta fue adsorbida por el Fondo de Saneamiento Financiero (FOSAFI), el cual fue creado por el Banco Central de Reserva (BCR) para sanear las carteras de crédito de los

bancos y al privatizarlos, para entregarlos a los nuevos dueños saneados de créditos difíciles de cobrar.

De hecho, dada las condiciones actuales del sector agropecuario, los diferentes sectores no tuvieron la capacidad para cancelar la deuda agraria y bancaria en manos del Estado. En tal sentido, se hizo necesario un saneamiento financiero del agro para reiniciar un proceso de reactivación del mismo.

Diferentes sectores vinculados con el agro han estado demandando del Estado la búsqueda de solución a la problemática, e inclusive han presentado propuestas de solución a la misma; sin embargo, estas no han tenido mayor efecto en el accionar del gobierno.

Por efecto, el día 9 de mayo de 1996, la Asamblea Legislativa aprobó los decretos "Ley de Reestructuración de la Deuda Agraria", y "Ley de apoyo a la Reactivación del Sector Agropecuario".

La primera ley tiene por objeto reestructurar las deudas contraídas por los adjudicatarios de tierras y por los beneficiarios de la Reforma Agraria, para con el Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria

(ISTA) y con la extinta Financiera Nacional de Tierras Agrícolas (FINATA) y demás usuarios, a favor del Banco de Tierras, con la finalidad de convertirlos en sujetos de créditos con el sistema financiero (Art. 1).

De acuerdo a esta ley, son beneficiarios:

- Las Asociaciones y cooperativas agropecuarias de la Reforma Agraria y las asociaciones comunales y comunitarias campesinas.
- Los adjudicatarios de inmuebles, lotes y solares en las propiedades del ISTA.
- Los beneficiarios de la Ley para la afectación y traspaso de tierras agrícolas a favor de sus cultivadores directos.
- Las personas naturales y jurídicas que adquirieron inmuebles de conformidad a la Ley de Transferencia Voluntaria de Tierras con vocación agropecuaria.
- Las personas naturales que fueron financiadas por el Banco de Tierras.
- Aquellos adjudicatarios y futuros adjudicatarios del ISTA, en las propiedades que ésta transfirió a las asociaciones mencionadas en el inciso anterior, siempre que ellas, por lo menos, hayan presentado a dicho instituto la solicitud de que optan por sistema individual de tenencia de la tierra, hasta antes del 31 de mayo de 1997.

Esta ley planteaba que a las Asociaciones Cooperativas Agropecuarias y Asociaciones Comunales y Comunitarias Campesinas se les haría descuento por pronto pago del 70% del saldo de capital e intereses adeudados, y al igual que las personas naturales propietarias individuales de solares para vivienda, o de lotes agrícolas, y al saldo resultante se le dispensarán cinco mil colones.

En virtud de lo anterior, a usuarios que debían hasta 16,665.00 colones, sus obligaciones quedaron extintas por ministerio de ley¹⁰³.

Para poder optar por los beneficios de la ley, existe como condición que la persona natural o jurídica cancele simultáneamente el resto de la deuda (es decir el 30% del monto) a su respectiva institución acreedora (pronto pago). Es importante recalcar que dicho 30% equivale, en la mayoría de los casos, a una cantidad que gira alrededor del valor inicial al que fue asignada la tierra.

De hecho que, si las cooperativas no tuvieron capacidad de pago de las cuotas normales establecidas por las condiciones en que fue establecida la deuda, menos aún tuvieron la disponibilidad de cantidades

¹⁰³ Idem., p.28

equivalentes al valor inicial de la misma para pagarlo inmediatamente y ser "beneficiado" por la Ley.

Es evidente que la intencionalidad de la Ley es provocar la venta de tierras o la obtención de créditos hipotecarios en condiciones más desventajosas que pondrían en riesgo la posesión de las cooperativas, lo cual tiene su justificación en las estrategias implementadas por el Banco Mundial.

En el fondo, la supuesta solución no fue más que un mecanismo por el cual se conduce a las cooperativas a desprenderse de las tierras que les fueron asignadas. Dicho decreto no resuelve la problemática de endeudamiento de las cooperativas.

Por otra parte, la Constitución de la República establece en su artículo 105 que las tierras de la reforma agraria estarían sujetas a un régimen especial; y si uno de los problemas estructurales de la economía y la agricultura Salvadoreña ha sido la concentración de la tierra, el espíritu con el cual fue concebido el régimen especial fue el de asegurar que los beneficiarios de la reforma agraria mantuvieran la propiedad de la tierra, y protegerlos de posteriores procesos de despojo y marginación.

Sin embargo, el decreto 719 más bien busca lo contrario: poner las tierras de los beneficiarios de diferentes procesos de transferencia en manos del libre mercado.

Como puede apreciarse, crítica es la situación que experimenta el sector agropecuario, debido a su constante pérdida de importancia relativa en la generación de producto.

Aún así, trabajos recientes¹⁰⁴ han señalado que éste sector constituye un importante soporte alrededor de cual se articulan diversidad de actividades productivas, cumpliendo múltiples funciones en la economía del país: produce los alimentos necesarios para el consumo doméstico y externo –al menos hasta hace algunos años-; provee mano de obra adicional para los demás sectores, genera un flujo neto de capital intersectorial, provee de insumos a la producción nacional y, además, dinamiza el mercado interno como consecuencia de la demanda de los consumidores rurales.

¹⁰⁴ Foro Agropecuario: "Estrategias para el desarrollo agropecuario y rural de El Salvador". Revista Alternativas para el desarrollo. FUNDE. 1998. p. 1

En conclusión la implementación de los programas de ajuste estructural, que conllevan la aplicación de medidas económicas, ha tenido una alta incidencia en la vida económica del país, sumiendo a éste en una crisis social y en una situación de precariedad económica cada vez mayor, especialmente en lo referente a los niveles de vida en que se encuentra una parte importante de la población.

Esta precariedad deriva a su vez, en la persistencia de la pobreza, falta de acceso a los servicios básicos, a recursos como la tierra, los créditos, etc., volviendo al país altamente vulnerable en términos económicos y sociales. Asimismo puede manifestarse que los niveles de concentración de la riqueza se reducen cada vez más, lo cual significa que los beneficios del crecimiento económico y el progreso social continúan distribuyéndose de forma inequitativa entre los distintos sectores de la población.

El nivel de injerencia que tanto el Banco Mundial como el Gobierno de ARENA ha tenido en el desarrollo del sector rural, se evidencia en la situación en la que encuentra este importante segmento de la población.

Siendo las actividades agropecuarias el motor o eje principal sobre el cual subsiste la población rural, cualquier interferencia en su desarrollo, por efecto, provocaría un impacto devastador para su desarrollo.

La influencia de las reformas macroeconómicas sobre el sector agropecuario ha sido de tal magnitud que ha impuesto límites estructurales a la capacidad de reactivación del sector.

Por la naturaleza de la economía del país, tanto la liberación económica como la disminución del aparato de Estado, han dejado al sector en una situación altamente desventajosa frente a las tendencias del mercado y del resto de sectores de la economía.

CAPITULO 3:

“Valoración de estrategias alternativas para mejorar el impacto económico y social del Banco Mundial en El Salvador”.

Con el presente capítulo se trata de analizar las limitaciones que han presentado en su desarrollo las estrategias impulsadas por el Banco Mundial desde que reanudo la ayuda a El Salvador, a través de los Gobiernos del partido ARENA.

En vista de que existe una gran divergencia entre los resultados esperados tanto por el Banco como por el Gobierno, en términos del crecimiento económico y alivio de la pobreza, es necesario hacer una revisión de los potenciales riesgos visualizados por el Banco que ponen en peligro el logro de sus objetivos. Uno de esos riesgos identificados es la no participación de la sociedad civil en las gestiones para su desarrollo.

En consecuencia, el capítulo se concentra en analizar las causas que limitan el aporte y la participación de la sociedad civil en las acciones del Banco, ya que en los anteriores capítulos se ha señalado cómo la

intervención del Banco ha afectado negativamente, el desarrollo de la población salvadoreña durante el período en estudio.

En este sentido, el capítulo tiene como objetivo el de exponer la importancia que reviste la participación de la sociedad civil en la elaboración de estrategias alternativas, contribuyendo a mejorar el impacto de la intervención del Banco Mundial y el Gobierno de El Salvador.

Para ello la hipótesis se define en que fortaleciendo la participación de la sociedad civil en el diseño y ejecución de estrategias sostenibles, se lograrían mejores resultados en el crecimiento económico.

Por tanto se constata el nivel de sostenibilidad que las actuales estrategias del Banco Mundial posee en cuanto al logro del crecimiento económico del país, que desde 1989 ha venido implementando, y especialmente en lo que se refiere al alivio de la pobreza.

También se resalta el papel o rol que ha jugado la sociedad civil en la ejecución de las acciones realizadas por el Banco durante el período de estudio, con lo cual se determinan los obstáculos que no han permitido

su participación efectiva, de manera que a futuro estos obstáculos puedan ser superados e involucren su participación.

En adición, se presenta una de las estrategias propuestas por diferentes sectores de la sociedad civil, en torno a superar uno de los mayores obstáculos identificados en la ejecución de las actuales estrategias del Banco, como lo es la revitalización del sector agropecuario; dada la importancia que éste sector tiene para la economía nacional, y porque además en él se encuentran concentradas la mayor parte de la población rural.

Finalmente, se evalúa la posibilidad de ésta estrategia alternativa, partiendo de las premisas formuladas por el enfoque sobre desarrollo humano sostenible, que harían posible no sólo su viabilidad sino también su sostenibilidad.

3.1. Sostenibilidad de las estrategias del Banco Mundial y Gobierno respecto al crecimiento económico.

Al iniciar el presente acápite se alude al reconocimiento que sobre la crisis de la pobreza a nivel internacional hace el Banco Mundial: "Un

examen de los resultados en materia de lucha contra la pobreza en el último siglo presenta un cuadro inquietante. Si bien se han registrado algunos progresos notables, la extrema pobreza persiste en muchos países en desarrollo.

Muchos países –generalmente los que tienen un historial de medidas de política acertadas y que no han sufrido graves conflictos internos- han registrado avances importantes en materia de crecimiento económico y reducción de la pobreza. Sin embargo, el ritmo de avance es demasiado lento para elevar en forma significativa los niveles de vida de los sectores pobres en los próximos 15 años¹⁰⁵.

Al mismo tiempo, la brecha entre los ricos y los pobres es grande y sigue aumentando, no sólo en cuanto al ingreso sino también en materia de educación y salud. De hecho, en la última evaluación efectuada por el Banco Mundial se indica que, de no invertirse las tendencias actuales, no podrán alcanzarse los objetivos de desarrollo internacional, aceptados en muchos círculos y que contemplan una reducción del 50%

¹⁰⁵ PovertyNet: “Estrategia de reducción de la pobreza: Antecedentes”. Tomado de Información y apoyo para el estudio y el alivio de la pobreza. PovertyNet: The World Bank Group. Octubre, 2000. P. 1

en el número de personas que viven en la extrema pobreza (con menos de un dólar diario para subsistir) para el año 2015¹⁰⁶”.

Este planteamiento refleja el panorama de la pobreza a nivel mundial, el cual no es nada alentador si se analizan los resultados obtenidos en torno a la lucha contra la pobreza en países desarrollados; si esto así, que más caótica podría ser la situación en que se encuentran los países subdesarrollados.

El informe sobre Desarrollo Humano de 1996, señala que los vínculos entre crecimiento económico y el desarrollo humano están fracasando para los habitantes en muchos países cuyo desarrollo es desequilibrado, ya sea porque tienen buen crecimiento económico pero escaso desarrollo humano o porque tienen un buen desarrollo humano pero con escaso o ningún crecimiento económico, con lo cual concluyen que a futuro se necesitará más –y no menos- crecimiento económico.

En consecuencia, debería prestársele más atención a la estructura y calidad de ese crecimiento para velar por que esté orientado al apoyo

¹⁰⁶ Idem, p. 1

del desarrollo humano, la reducción de la pobreza, la protección del medio ambiente y la garantía de la sustentabilidad¹⁰⁷.

El Salvador como parte de este entorno, no está exento del problema generalizado de la pobreza, el cual continúa ligado a los problemas de concentración y distribución de la riqueza¹⁰⁸, de tal forma que mientras no se modifiquen las fuentes primarias de distribución del ingreso dentro de la sociedad, las soluciones nunca serán lo suficientemente eficientes como para poder revertir las tendencias de la pobreza.

En adición a lo anterior, el Banco Mundial ha señalado que los conceptos sobre desarrollo humano no son nuevos para ellos, y que de hecho, los ha estado utilizando desde que inició su enfoque hacia la pobreza en 1990¹⁰⁹; sin embargo, el Banco todavía continúa utilizando indicadores tradicionales para medir el progreso de la economía.

Al respecto, bien vale la pena definir el concepto por un objetivo más amplio que el crecimiento económico sostenido utilizado por el Banco: el de Desarrollo Humano Sostenible. Este concepto de desarrollo humano

¹⁰⁷ *Idem*, p.1

¹⁰⁸ Ruthrauff, John, et., al.: "Estrategias y proyectos del Banco Mundial y del BID en El Salvador". Centro para la Educación Democrática (CED). San Salvador, El Salvador, 1998. P. 54.

¹⁰⁹ *Idem*, p. 54

sostenible coloca las necesidades y las aspiraciones de las personas en el centro del proceso de desarrollo, y reconoce que el crecimiento económico que no se traduce en el mejoramiento de los niveles de vida para todos, es insostenible desde toda perspectiva: social, política, económica, ambiental¹¹⁰.

La diferencia entre el anterior concepto y el que utiliza el Banco Mundial, se encuentra en la forma de medir los resultados; el Banco tiende a evaluar el progreso general del desarrollo de un país midiendo su tasa de crecimiento económico; se establecen políticas para sostener el crecimiento mientras, que, a la par, se busca fomentar otros aspectos del desarrollo humano.

Y continúa afirmando: “cuando el crecimiento económico fomente el desarrollo social, la equidad y la sostenibilidad ambiental, es entonces compatible con el desarrollo humano sostenible¹¹¹; un propósito que tanto a nivel mundial como en el caso Salvadoreño, estará sujeto a la voluntad política de los que toman las decisiones respecto al futuro de la nación.

¹¹⁰ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD.

¹¹¹ PNUD, Op., Cit., P. 7

Para el caso, la estrategia de crecimiento económico implementada en el país desde inicio de la década de los años 90, por el Banco Mundial, no ha estado exenta a esta situación. Durante 10 años de ejecución de programas de ajuste estructural y medidas económicas orientadas a éste fin, han producido una economía en recesión, con un consecuente cúmulo de problemas económicos y sociales de magnitudes crecientes e inquietantes, que han puesto en riesgo el logro de sostener de la Paz.

De hecho, el propio Banco ha manifestado que *"la continuación del estancamiento y de la pobreza extrema en las áreas rurales crea el riesgo de un aumento en la inestabilidad social, así como la emergencia de fuertes presiones políticas para retroceder en las reformas económicas"*¹¹².

Esta aseveración se refiere precisamente a la creciente y profunda crisis provocada en la economía del país, la cual ha tenido altas repercusiones en los sectores más vulnerables como el agropecuario, manifestada en transformaciones y persistencia de la pobreza en las áreas rurales.

¹¹² World Bank, "Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Republic of El Salvador". Reporte No. 16307. Febrero, 1997. P. 20.

La relación directa que ha existido entre la crisis del agro, el colapso de los medios de vida y la pobreza rural, han sido confirmados por la encuesta realizada como parte del estudio del Banco Mundial realizado en 1997, la cual muestra que las familias rurales más pobres eran aquellas que dependían en mayor medida de ingresos que se originan en la actividad agrícola.

No obstante, desde su inicio, el Banco se planteó la necesidad de tomar medidas al respecto, estableciendo un eje en su estrategia sobre Desarrollo Social, cuyo propósito era el alivio a la pobreza, y sus principales acciones: el desarrollo local y la revitalización del sector rural.

Esta estrategia implementada a través del Plan de Desarrollo Económico del Gobierno como parte de las políticas sectoriales de desarrollo, tuvo un apartado exclusivamente para el sector agropecuario, en el cual definió como objetivo y estrategia: "poner en marcha un Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario, que con una visión integral del sector estimule la actividad agropecuaria, manteniendo conceptos de eficiencia,

modernidad y rentabilidad. De esta manera se busca revitalizar a este sector clave en el desarrollo del país¹¹³".

Para atender tanto el problema de colapso del agro, como la pobreza rural, Banco Mundial y Gobierno presentaron una propuesta diseñada en dos vías; por un lado, la política de alivio a la pobreza rural, cuyo elemento central era la promoción del empleo no agrícola, partiendo del hecho de que en ese momento, los menos pobres entre los pobres del campo, eran precisamente aquellos menos vinculados a la actividad agrícola.

Por otro, la política de reactivación del sector agropecuario, consideraba que lo fundamental era mejorar la competitividad del sector, para lo cual propuso una serie de medidas convencionales y una mayor liberalización del mercado de tierras.

Los efectos que la implementación de dichas políticas tuvieron no sólo en el sector agropecuario sino en la economía del país, ya fueron establecidos en el anterior capítulo; sin embargo, una breve reseña: el final del período 1994-1999 se cerró con un desempeño económico en

¹¹³ Plan de Gobierno 1994-1999: Plan de Desarrollo Económico, Políticas Sectoriales de Desarrollo. P. 32.

su conjunto negativo¹¹⁴, aún y cuando las cifras de inflación y de acumulación de reservas internacionales netas sugirieron lo contrario.

Las tasas de crecimiento de la producción cayeron drásticamente, incluso por debajo de los estimados más conservadores, llegando a afectar a sectores que anteriormente eran sumamente dinámicos como el comercio.

El déficit de la balanza comercial se amplió y se profundizó la dependencia de las remesas familiares; el déficit fiscal se incrementó a pesar de las medidas de austeridad fiscal y de incremento de las recaudaciones.

La política monetaria estranguló el crecimiento del crédito y mantuvo altas las tasas de interés; la mora del sistema financiero se incrementó sustancialmente y, los procesos de privatización provocaron incrementos en las tarifas de servicios básicos y una fuerte conflictividad laboral en el sector público.

¹¹⁴ Semanario Proceso: Balance Económico 1999. Revista semanal de análisis de la Universidad Centroamericana "José Simón Cañas", # 884, Diciembre 30, 1999. P. 5

Continuando con el tema de reactivación del agro, el supuesto básico en la política de reactivación, era que el sector agropecuario tenía un gran potencial de respuesta y que los agentes privados estarían dispuestos a invertir en él. No obstante, el Banco reconoció que *“no podía ignorarse la profunda influencia de las variables macroeconómicas en la respuesta de éste sector¹¹⁵”*.

Lo anterior muestra una idea contradictoria; por una parte, el Banco reconoce la importancia del sector en la economía nacional y de la necesidad de su reactivación; y por otro, manifiesta estar consciente del impacto negativo que al interior del sector, producen las medidas económicas impulsadas por ellos mismos.

En consecuencia, consideró que la continuación de una apreciación del tipo de cambio sería una barrera favorable para la recuperación de un gran subsector de la agricultura¹¹⁶.

De hecho, dado el deterioro acumulado en la rentabilidad del sector, aunque éste deterioro se logrará frenar, no hubiera sido posible pensar

¹¹⁵ Banco Mundial- FUSADES, “Estudio de Desarrollo Rural en El Salvador”. Reporte No. 16253. Agosto, 1997. P.ii.

¹¹⁶ Rosa herman, “Transformación económica, crisis del agro y pobreza rural en El Salvador”. Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente, PRISMA. # 25, 1997. P. 10.

en una reactivación generalizada del sector, sino más bien en una reactivación selectiva, lo que llevaría a consolidar una importante transformación interna del sector, a la vez que en términos globales se consolidaría una situación donde el sector estructuralmente pasaría a jugar un papel mucho menor en la economía salvadoreña¹¹⁷.

Lo anterior remite a concluir que tanto el Banco como el Gobierno, ofrecieron medidas puntuales para la reactivación del agro, pero en la práctica, no aceptaron públicamente la necesidad de inducir cambios sustanciales en el aparato productivo y en la política económica. Y de hecho, no lo hicieron.

Pareció ser que la estrategia impulsada por el Banco de crear un ambiente favorable al fomento de la inversión del sector privado y al crecimiento impulsado por las exportaciones¹¹⁸, no facilitó el crecimiento favorable a los pobres; de hecho, ocasionó lo contrario porque las inversiones estaban dirigidas a los sectores de exportación donde los activos de producción están concentrados en las manos de unos pocos y donde los pobres nunca participan.

¹¹⁷ Idem, p. 10

¹¹⁸ The World Bank, "La Estrategia rural del Banco Mundial para El Salvador". 1997.

De acuerdo al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), los vínculos –que se suponen deben existir entre el crecimiento económico y el desarrollo humano para que éste sea sostenible- deben funcionar de manera eficiente y eficaz¹¹⁹; de tal forma que los factores importantes que determinan la forma en que el crecimiento contribuye al desarrollo humano son: la equidad, oportunidades de empleo, acceso a bienes de producción, gasto social, igualdad de género, políticas de población, buen gobierno y una sociedad activa.

Para una mejor comprensión de los que significa cada uno de estos factores, haciendo un parangón con la realidad salvadoreña:

- La Equidad: cuanto mayor sea la igualdad con que se distribuyan el Producto Nacional Bruto (PNB) y las oportunidades económicas, tanto más probable será que se traduzcan en un mejoramiento del bienestar humano.

En el caso de El Salvador, una de las distorsiones estructurales de la economía, continúa siendo la concentración de ingresos y activos en un reducido segmento de la población, de tal forma que la brecha entre los ingresos de los hogares más ricos con respecto a los hogares más pobres, continúo ampliándose.

¹¹⁹ Informe sobre Desarrollo Humano 1996. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Ediciones Mundi-Prensa, 1996. P. 7

Esto significó que los beneficios del crecimiento y el progreso social persistieron en distribuirse en forma no equitativa entre los distintos estratos sociales de la población.

- Oportunidades de empleo: el crecimiento económico se concreta en la vida de la gente cuando se le ofrece trabajo productivo y bien remunerado. Una manera importante de lograrlo consiste en procurar pautas de crecimiento con gran densidad de mano de obra. La situación al respecto es alarmante. De acuerdo a cifras oficiales divulgadas por la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo de El Salvador (FUSADES), al cierre del primer trimestre de 1999, la tasa de desempleo abierto alcanzaba el 7.6% de la población económicamente activa (PEA). No obstante, el mayor problema radicaba en los elevados índices de subempleo, cuya tasa alcanzó el 32.1% en el mismo período.

De este modo, si la tasa de desempleados se agrega la de subempleados se tiene que no menos del 40% de la PEA no logró insertarse apropiadamente al mercado laboral salvadoreño.

- Acceso a bienes de producción: las oportunidades económicas de mucha gente se ven obstaculizadas por la falta de acceso a los bienes de producción, en particular la tierra, la infraestructura física y el crédito financiero. El estado puede hacer mucho en todas esas esferas, interviniendo para tratar de nivelar el terreno de juego.

Contrariamente, las acciones realizadas por el gobierno en temas como el acceso a la tierra, han demostrado su desinterés; los procesos de reforma agraria, así como la transferencia de tierras, si bien permitieron el acceso a la tierra de una importante población beneficiaria, no fue suficiente como para resolver el problema del acceso a la tierra a una gran cantidad de campesinos sin tierra, con poca tierra y desempleados dentro de la fuerza de trabajo agrícola que todavía existe en el área rural¹²⁰.

Asimismo, las acciones gubernamentales, lejos de implementar políticas que tiendan a superar los problemas del agro, de manera integral, han estado orientadas durante el último año a fomentar la

¹²⁰ Hernández, Pedro Juan: "Las políticas agrarias en 1996: hacia una profundización de la crisis del agro". Revista Alternativas para el desarrollo. # 42. Noviembre-Diciembre, 1996. Fundación Nacional para el Desarrollo, FUNDE. P. 29.

liberalización del mercado en el agro, fundamentalmente el de tierras¹²¹.

Para lograrlo, se implementan un conjunto de leyes relacionadas con la deuda agraria que, lejos de superar el problema, intentó conducir a los beneficiarios de distintos programas de transferencias a la venta de sus tierras, lo cual es el objetivo en el marco de la política gubernamental.

En este marco, se trató de identificar dentro de la estrategia económica del gobierno, políticas sectoriales que permitieran el acceso a activos, resultando una ausencia total de este tipo de políticas.

- El Gasto social: los gobiernos y las comunidades pueden influir en gran medida en el desarrollo humano, encauzando una parte importante del ingreso público hacia el gasto social más prioritario, en particular mediante la prestación de servicios sociales básicos para todos.

¹²¹ Idem, p. 29

La prestación de servicios sociales a la población continuó siendo una de las grandes debilidades del gobierno, no obstante debe reconocerse que hubo un considerable avance en torno a la política social en términos de asignar mayor importancia a las áreas de salud y educación primaria y básica.

Dentro de programa de reformas para ambos sectores, se tomaron medidas orientadas a mejorar el impacto de estos programas; sin embargo, también debe reconocerse que estas reformas fueron limitadas de cara a la magnitud de los problemas sociales que se buscaba resolver y frente a los aún escasos recursos dirigidos al gasto social por parte del Gobierno.

En todo caso, muy poco hubiera servido el aumento del gasto social en el presupuesto nacional, debido a que no hubieron cambios en la rigidez institucional y la orientación interna de prioridades de los ministerios del área social.

- Igualdad de género: al brindar a la mujer mejores oportunidades y mejor acceso a la enseñanza, las guarderías infantiles, el crédito y el empleo se contribuye a su desarrollo humano, y se contribuye además al desarrollo humano de otros miembros de la familia y al

crecimiento económico. La inversión en el aumento de la capacidad de la mujer y en su potenciación para que ejerza sus opciones es la manera más segura de contribuir al crecimiento económico y al desarrollo en general.

En el ámbito de ésta acción se ubicó la definición e implementación de la política nacional de la mujer y el plan de acción a la mujer, así como a la creación del Instituto de la Mujer.

- Políticas de población: la educación, la salud genésica y la supervivencia de la infancia contribuyen a reducir la fecundidad, con lo cual se crean las condiciones para un crecimiento más lento de la población y un menor costo a largo plazo de la educación y la salud. El único abordaje que se puede visualizar en estos términos fue la estrategia de desarrollo social, dentro de cuyas áreas se encontró el apartado para programas de apoyo a la familia y grupos vulnerables, bajo la coordinación de la Secretaría Nacional de la Familia.
- Buen gobierno: cuando quienes detentan el poder asignan gran prioridad a las necesidades de toda la población y cuando la gente participa en la adopción de decisiones en muchos niveles, es probable

que los vínculos entre crecimiento económico y bienestar humano sean más sólidos y duraderos.

Por los resultados antes expuestos, podría afirmarse que este factor no es compatible con los gobierno de ARENA que durante más de una década han gobernado al país.

A través de dichos resultados se ha podido señalar que para el gobierno no han sido prioritarias las necesidades de las población – que no fueran las minorías-; y muchos menos, cuando a demás de no tener importancia, ha estado excluida de la participación en la adopción de decisiones que afectan su propio desarrollo.

- Un sociedad civil activa: las organizaciones no gubernamentales y los grupos de la comunidad desempeñan también un papel fundamental en el mejoramiento del desarrollo humano. No sólo complementan los servicios gubernamentales, haciéndolos llegar a la gente y grupos que de otra manera no tendrían acceso a los servicios; además, desempeñan una función esencial al movilizar la opinión pública y la acción de la comunidad y al ayudar a determinar las prioridades del desarrollo humano.

Como ya se afirmó anteriormente, es que la participación ciudadana se ha considerado en términos de simple consulta y no en términos de formulación conjunta de proyectos. Así, la esfera política ha limitado la participación ciudadana a permitir que la sociedad hable y proponga, impidiendo que decida efectivamente.

Se supone que la convergencia de todos estos factores con el crecimiento económico, darían como resultado un crecimiento económico sostenible, o dicho de otra forma, un crecimiento económico humano sostenible. Empero, la realidad en que se encontró la economía salvadoreña al finalizar el periodo de gobierno de Calderón Sol, demostró las debilidades del proceso, especialmente en lo relacionado con la reducción de la pobreza.

En estos términos, un esfuerzo decidido por aumentar la capacidad humana –mediante mejor enseñanza, mejor salud y mejor nutrición– pueden ayudar a transformar las perspectivas del crecimiento económico, especialmente en los países de bajos ingresos y escaso desarrollo humano¹²² –como el caso de El Salvador–.

¹²² Informe PNUD., Op., Cit., P. 8.

A manera de conclusión, podría afirmarse que la sostenibilidad de las estrategias de crecimiento económico, dada la trayectoria del Banco y de los gobiernos de ARENA, no ha sido capaz de lograr el objetivo y resultados esperados ni en el corto, mediano o largo plazo; ya que a pesar de que el Banco ha insistido a lo largo de una década en mantener y defender con firmeza su modelo de crecimiento basado en la economía social de mercado, no ha logrado ni la reactivación del sector rural y mucho menos, ni reducir los índices de pobreza rural, dado que el tan esperado "rebalse" nunca llegó.

La sostenibilidad de la estrategia de crecimiento económico estuvo relacionada con la capacidad que pudo haber ofrecido ésta de satisfacer las necesidades básicas e intermedias de la gente, de otra manera lo que se propició fue la conformación de un ambiente socio-político con altas posibilidades de derivar en nuevo conflicto interno.

3.2. El Banco Mundial, Gobierno y la Participación Ciudadana en el diseño y ejecución de estrategias alternativas para el crecimiento económico.

Uno de los riesgos visualizados por el Banco Mundial para la implementación de sus programas a mediados de la década de los años 90 en El Salvador, lo constituyó la oposición de la sociedad civil al programa de reformas, lo cual llevaría consecuentemente a una mayor inestabilidad social, debido a la continuación e incremento en los niveles de pobreza.

De suyo, las administraciones de gobierno del partido ARENA, no ha sido capaces de lograr incorporar a la población civil a la gestión para el desarrollo. Pese a que dentro del diseño de la estrategia, se establecieron acciones para logra tal fin –como por ejemplo la realización de cabildos abiertos o de acciones de participación democrática-, lo cuales en la práctica no representaron ser espacios viables de concertación e incidencia política a favor de las grandes mayorías por muchas y variadas razones, entre ellas: el existencia de diversas posiciones ideológicas y políticas en un mismo territorio o localidad, a parte de que no fueron muy representativas.

De hecho, fueron tan limitadas que no se establecieron mecanismos concretos como para garantizar el involucramiento de una buena parte de la población, de manera que diera un respaldo legitimo a cualquier propuesta o acción, además de surgir desde las bases.

Otro ejemplo al respecto, lo constituyó las consultas populares que se realizaron alrededor de la coyuntura pre-eleccionaria; y los llamados de la Asamblea Legislativa solicitando que la sociedad presentará una lista de candidatos para elegir de ella el Fiscal General de la República. Ambos acciones ejemplifican a la perfección el distanciamiento entre la política y la sociedad.

En ambos casos, el supuesto acercamiento de los políticos a la sociedad civil fue completamente estéril: ni el Presidente ni la Asamblea reflejaron en su acción diaria algún efecto de su descenso a la ciudadanía.

El cierre del segundo período de gobierno de ARENA, se hizo con un desencanto político que alcanzó cuotas considerables, talvez las mayores desde la firma de los Acuerdos de Paz¹²³. Del entusiasmo y la

¹²³ Semanario PROCESO: "Balance Social". Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", UCA. Año 20, # 884, diciembre 30, 1999. P. 13

esperanza que éstos Acuerdos generaron, se pasó a una actitud generalizada de pesimismo y profunda desconfianza hacia la capacidad de la esfera política para representar y ser coherente con los intereses y necesidades de las mayorías.

Contradictoriamente, pocas veces en la historia reciente del país, se ha insistido tanto en la participación de la sociedad civil en la política y al mismo tiempo, los miembros de esta última (partidos políticos y gobierno) se han centrado de modo tan radical en sus intereses particulares.

Las razones que explican el fracaso de la participación civil en las gestiones tanto política como económicas, son varias. En primer lugar, la posibilidad de la sociedad civil de participar ha estado dada por los actores políticos: es el candidato de turno o una instancia de Estado la que ha condescendido a permitir la participación de los sectores sociales en su práctica política.

En segundo lugar, y debido a esta relación vertical entre los políticos y los ciudadanos, son los primeros los que han decidido el cuando, el cómo y el quién de la participación.

Y en tercer lugar, en cuanto es la política que se ha acercado (instrumentalizando) a la sociedad civil a los sectores de ella que más le convienen; se ha echado de menos un poder vigilante que garantice el cumplimiento por parte de los políticos de los compromisos y promesas –por mínimos y limitados que estos sean- que se originan de la participación.

Nuevamente, en el ejercicio que finalizó en mayo de 1999, se limitó la participación ciudadana a permitir que la sociedad hablará y propusiera, impidiendo que decidiera efectivamente.

Las consultas ciudadanas realizadas sirvieron más para desviar la atención y hacer menos traumáticas las decisiones y proyectos tomados de antemano, que para hacer operativo el sentir y las exigencias de la sociedad en la práctica política¹²⁴.

Siendo esta la dinámica interna de participación de la sociedad en la vida política y económica del país, estas no han sido extrañas ni aisladas

¹²⁴ Semanario Proceso., Op., Cit., P. 13

respecto a otras sociedades a nivel mundial, que se han visto afectadas por el intervención del Banco Mundial y su política de desarrollo.

Resulta interesante como a partir de las experiencias adquiridas por el Banco a nivel mundial, se ha generado que éste una situación que les ha permitido visualizar de forma concreta la importancia que en el desarrollo tiene la sociedad civil.

De hecho, el Banco Mundial ha destacado la importancia que debe dársele a la sociedad en este nuevo contexto, no sólo en el ámbito nacional, sino a nivel mundial, así como también en la necesidad de realizar cambios en términos de una eficiente gestión administrativa por parte de los gobiernos.

Según el Banco¹²⁵ manifiesta: "Hará falta una disposición de reformar los sistemas de gobierno, los reglamentos e instituciones, y el firme apoyo al fortalecimiento de la capacidad. Harán falta fuerzas policiales que se perciban no como agentes de opresión, sino como una fuente de protección y seguridad.

¹²⁵ A través de James D. Wolfensohn, actual presidente Grupo del Banco Mundial.

Harán falta instituciones locales sólidas que permitan acercar el gobierno a los pobres. Hará falta dar a la población local los medios para diseñar y aplicar sus propios programas, pues la corrupción disminuye enormemente cuando las comunidades administran sus propios recursos¹²⁶.

De lo anterior, adicionado con las acciones y resultados desarrollados en El Salvador, surgen algunas inquietudes que bien pudieran encontrar su respuesta en el anterior planteamiento del Banco.

Al respecto mencionar que puede ser que el Banco Mundial tenga realmente buenas intenciones de reducir la pobreza del país; que puede ser que el diseño de la estrategia del Banco Mundial sea correcta, pero que ésta no sea viable en su implementación debido a la gestión del gobierno, la pregunta es ¿Porqué?

Algunas de las posibles respuestas a lo anterior, están dadas por el tipo de modelo de desarrollo económico del país, basado en la economía social de mercado y su teoría del "rebalse"; también por la alta concentración de activos y mala distribución del ingreso; por las

¹²⁶ Wolfensohn, Op., Cit., P. 8

magnánimas condiciones socioeconómicas del país en términos de pobreza y ínfimos recursos financieros disponibles para su tratamiento.

Porque las propuestas y diseños han partido de grupos elitistas y que no representan los intereses de las grandes mayorías; por ausencia de un enfoque humano, equitativo y sostenible en su diseño y desarrollo; y finalmente por problemas de una mala gestión administrativa del gobierno que da como resultado acciones de corrupción, malversación de fondos, tráfico de influencias, políticas de intereses, etc.

A razonamientos del mismo Banco Mundial manifiestan¹²⁷ : “si bien la reducción de la pobreza constituye el objetivo fundamental y central de nuestro programa de trabajo, nuestra preocupación inmediata ha de ser la gestión de gobierno, las instituciones y el fortalecimiento de las capacidades. Hay estudios¹²⁸ que demuestran lo que ciertamente sabíamos¹²⁹ por intuición: una buena gestión de gobierno va asociada a un mayor producto nacional bruto per cápita, a una tasa más elevada de alfabetismo de adultos y a una tasa más baja de mortalidad infantil”.

¹²⁷ James D. Wolfensohn, presidente del Banco Mundial: “Coaliciones para el cambio”. Discurso ante la Junta de Gobernadores. Washington, D.C. 28 de septiembre de 1999. p. 7

¹²⁸ Estudios realizados por el propio Banco sobre su intervención a nivel mundial.

¹²⁹ Los ejecutivos del Banco y encargados del diseño y revisión de políticas a nivel mundial.

El mal gobierno es corrupción, delincuencia y falta de responsabilidad y transparencia, que es el principal obstáculo para el desarrollo y para la reducción de la pobreza. La corrupción es un problema fundamental en la lucha contra la pobreza, ya que despoja a los pobres de lo poco que tienen.

Por lo anterior, la única forma de poder salir adelante es mediante la asociación de esfuerzos con otras entidades interesadas en el desarrollo, con inclusión de la sociedad civil y el sector privado¹³⁰”.

De todo lo anterior, el Banco propone la construcción de una nueva arquitectura internacional del desarrollo, la cual consistiría entre otras cosas de: “Una coalición basada en la cooperación de todos los participantes de las Naciones Unidas, los gobiernos, los organismos multilaterales, el sector privado y la sociedad civil; una coalición entre los destinatarios y donantes y los ciudadanos de los países donantes, una coalición basada en los resultados. La asistencia para el desarrollo debe utilizarse con eficacia, evitando la corrupción y llegando realmente a los pobres”¹³¹.

¹³⁰ *Idem*, p. 7

¹³¹ *Idem*, p. 9

En consecuencia el Banco Mundial asume que deben establecer coaliciones para el cambio. Coaliciones con el sector privado que consigan inversiones, creen empleo, promuevan la transferencia de tecnologías y conocimientos prácticos y fomenten la responsabilidad social.

Coaliciones con la sociedad civil y las comunidades para movilizar el tipo de apoyo para la campaña sobre la deuda, y hacerlo extensivo a la salud, a la educación para todos, a la participación y a la reducción de la pobreza; colaborar además con las comunidades locales para forjar asociaciones desde la base hacia arriba, mediante instituciones democráticas locales.

Los mejores proyectos y más eficaces son los que tienen una base local y están más próximos a verdaderos clientes, los pobres de las comunidades rurales y urbanas, en donde la participación y la intervención de la población local son elementos esenciales para forjar esa nueva arquitectura¹³²".

¹³² Idem, p. 9

Partiendo de ésta última aseveración del Banco, se confirma la necesidad y se abren nuevas oportunidades para que las sociedades se involucren activamente en la gestión del desarrollo, mediante el diseño y promoción de estrategias alternativas que pudieran fomentar el desarrollo humano sostenible.

Para lograrlo, es necesario posibilitar a la sociedad civil a la mejor comprensión y manejo de las estrategias del Banco Mundial y de otros Banco de ayuda bilateral, con el fin de poder establecer relaciones entre la sociedad civil y estos organismos, para discutir con ellos la necesidad de buscar alternativas para el desarrollo que partan desde la base y desde los intereses de las grandes mayorías.

3.3. Estrategias alternativas para mejorar los resultados económicos y sociales, especialmente en el sector rural.

La propuesta diseñada por el Foro Agropecuario desde septiembre de 1996, en la cual las organizaciones miembros de este organismo, dispusieron trabajar en el proyecto titulado "Formulación de una estrategia de desarrollo agropecuario para El Salvador". La finalidad de

este proyecto era el de enriquecer el debate nacional en torno a la búsqueda de un plan concertado de Desarrollo Agropecuario y Rural.

En tal sentido, se concertó a trabajar la propuesta a través del establecimiento de procesos de consulta con las bases del movimiento campesino: productores rurales, campesinos y campesinas, cooperativistas, pequeños y medianos empresarios agrícolas, indígenas, excombatientes del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN), excombatientes de la Fuerza Armada (FAES), extensionistas agrícolas y los aportes de dirigentes gremiales. Consecuentemente, la propuesta tuvo un alto nivel de retroalimentación de la investigación, lo cual potenció los resultados que al final del proceso se sometieron a consulta nacional.

Por otra parte, es importante destacar que la presente estrategia presura ser alternativa, tanto en su definición como en su desarrollo, para lo cual propone recomendaciones de política económica que abordan áreas críticas de acción que, en definitiva, propugnan por el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural, a través de reorientar la actividad productiva agropecuaria hacia senderos de

progreso económico, equidad social y de género, así como de sustentabilidad de los recursos naturales.

La importancia histórica que el sector rural ha tenido, no sólo se debe a que en él se aglutina la mayor parte de la población Salvadoreña; sino porque además, su dinámica económica se basa en el desarrollo de actividades agropecuarias, las cuales han sido el eje fundamental de la economía hasta hace algunos años.

La propuesta parte de la necesidad de iniciar con un proceso de reconversión productiva, la cual plantea la necesidad de establecer significativas transformaciones en la estructura productiva agropecuaria y rural que permitan al sector modernizarse, diversificarse y volverse competitivo a través de la modernización tecnológica y la búsqueda de productos rentables en un lapso de tiempo considerable¹³³.

Los programas y medidas que se contemplaron, propugnaron por la reconversión del sector rural, atacando en primera instancia, los problemas relacionados con la carencia de una legislación agraria, que obligue a disponer de un marco jurídico, desde el cual puedan abordarse

¹³³ Foro Agropecuario, "Estrategias para el desarrollo agropecuario y rural de El Salvador". Revista Alternativas para el Desarrollo, # 53. Mayo/junio 1998. Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE). P. 2.

problemáticas como el acceso de los campesinos a la tierra, las amenazas de destrucción que enfrentó el sector reformado y la inseguridad para el inversionista agropecuario entre otras cosas.

Un paso más en el camino de la reconversión productiva del agro, se relaciona con el imperativo de trastocar la débil estructura institucional, de cara a imprimirle una nueva dinámica de funcionamiento. Esto permitiría rediseñar la política de generación y transferencia de tecnología, acorde a criterios de competitividad, participación comunitaria y sustentabilidad de los recursos.

La estrategia sostenía que dedicar recursos financieros adicionales para establecer más y mejor investigación –difusión tecnológica- es condición necesaria, pero no suficiente. Más que presupuestar fondos para la reconversión, lo que el agro demandaba era la implementación de un tipo de política que logrará independizar el sector del paternalismo estatal y fortaleciera su autodeterminación frente a la competencia.

Lo anterior es congruente con procesos que tiendan a fortalecer la base productiva agropecuaria a través del mejoramiento y perfeccionamiento de los servicios de apoyo al sector como: infraestructura,

comercialización, seguridad, crédito, diversificación, organización y capacitación, bajo un esquema de igualdad de oportunidades para mujeres y hombres.

Al respecto, las sugerencias en términos de programas y medidas fueron: Política de tierras. Los programas para una política de tierras, debía concentrarse, entre otras cosas en asegurar el derecho a la propiedad y el acceso al uso de la tierra a pequeños y medianos productores que no la poseen; complementar la transferencia de aquellas propiedades que superan las 245 hectáreas o tierras de propiedad estatal que se encuentran subutilizadas, a favor de campesinos que no la poseen.

Establecer un código agrario a través del cual puedan dirimirse los problemas relacionados con la tenencia y uso de la tierra, y externabilizar confianza y certidumbre a los agentes económicos que viven y trabajan en el área rural.

Política de reconversión institucional: el sector agropecuario debería entrar en una dinámica de modernización no sólo en el aspecto productivo, sino también en lo relativo a la conformación institucional.

Desde ese punto de vista, se propuso la creación de una Comisión Nacional de Desarrollo Agropecuario, la cual debía involucrar y coordinar la red de instancias afines a los intereses agropecuarios, tales como: Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Banco de Tierras, Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA), Centro de Estudios Nacionales de Tecnología Apropriada (CENTA), PROCAFE, PROLECHE, CIENCIECAÑA, CENDEPESCA, Ministerio de Medio Ambiente, Universidades, Escuela Nacional de Agricultura (ENA), ONG´s, Fondo de Inversión Social Local (FISL) y organizaciones locales o de base.

Política de ciencia y tecnología: la reconversión requiere la sustitución de los viejos esquemas autárquicos y autosuficientes, por un nuevo tejido de redes de centros de investigación rural que han de configurarse con cuadros técnicos multidisciplinarios.

Para ello, se propuso una serie de programas que propugnaban por: Iniciar en forma paulatina y sistemática un cambio en la orientación de los enfoques de investigación agropecuaria.

Así, la investigación por líneas de producto deberían irse articulando a un enfoque más amplio y profundo de los problemas fundamentales del

área rural, tales como: sistemas geográficos, culturales y sociales, que impliquen el análisis de regiones y microregiones con enfoques multidisciplinarios; fomentar el intercambio de experiencias y la realización de investigaciones conjuntas, entre los diversos centros de investigación existentes en el país y en la región centroamericana; Mejorar los cuadros técnicos dedicados a la investigación a través de un proceso intensivo de capacitación interna y externa.

También debía establecerse un marco real de incentivos para los investigadores tanto del sector público como privado.

Política de transferencia: la reestructuración institucional a la cual debe ser sometido el sector agropecuario en el campo del extensionismo, implicaba alto contenido de apertura y flexibilidad a la conjugación de diversos tipos de transferencia.

Tal fue el caso del servicio que presta el sector público (CENTA), el ofrecido por la empresa privada y el aportado por las ONGs y Universidades. La modalidad del extensionismo dependía de la capacidad económica que tuvieran las unidades productivas.

Los grandes productores agremiados en cámaras podían abastecerse del servicio contratándolo en el mercado. A los pequeños y medianos, así como las cooperativas, se les podía suministrar el mencionado servicio por medio del CENTA.

En un futuro, se deberían transferir estos servicios a organismos no gubernamentales, consejos de desarrollo local e iniciativa privada. Consecuentemente, se sugirió lo siguiente: territorializar el extensionismo bajo el nuevo enfoque integral de sistemas sustentables de producción: agricultura de laderas, hidrográficas y lecheras, zona costera, bosques primarios, etc.; triplicar los servicios de extensión agrícola; descentralizar los servicios de investigación y transferencia de tecnológica; y, organizar a los pequeños y medianos productores.

Política de comercialización: la política de comercialización se fundamentaba en implementar medidas que buscaban garantizar el acceso a los bienes de capital e insumos, así como la eficiente comercialización interna y externa de los bienes producidos en el sector, para mejorar la situación particular de rentabilidad de aquellas unidades agropecuarias que buscaban reconvertirse.

En tal sentido se sugirió lo siguiente: Establecer mecanismos de regulación a los márgenes de ganancia de las empresas distribuidoras de insumos de capital; evitar prácticas comerciales oligopólicas que se observan en el mercado de insumos y equipos; sancionar la importación de insumos y equipos, que por razones de mala calidad o contaminación ambiental, estén prohibidos en otros países; diseñar un sistema de inteligencia de mercado capaz de mantener informados a los productores a cerca de cual es la estructura y dinámica de los mercados nacionales e internacionales.

Asimismo revisar y actualizar el marco legal y normativo con las diferencias, desde el punto de vista comercial, entre las personas productoras y los ingenios o beneficios; mantener y supervisar el mecanismo de precios de activación con el objeto de proteger la producción interna; crear una verdadera bolsa agropecuaria con una participación significativa de pequeños y medianos productores.

Fomentar programas de silos familiares y crear mercados regionales; establecer alianzas estratégicas entre empresas cooperativas ganaderas y empresas agroindustriales de lácteos; proporcionar adecuadamente el

consumo de productos agropecuarios en el ámbito del mercado interno y externo.

Política de infraestructura: la reconversión productiva del sector primario de la economía salvadoreña pasa también por dotar a las zonas rurales de la infraestructura necesaria, para hacer eficiente la inversión que se realiza en los diferentes rubros agropecuarios.

Para tal fin fue propicio sugerir las siguientes líneas de acción: desarrollo de planes de recuperación y creación de infraestructura de riego y drenaje; implementar un plan de desarrollo de calles y caminos vecinales; construir silos para el almacenamiento y obras de infraestructura para el manejo postcosecha: secado y conservación; construir reservorios de agua para riego; y, modernizar los mataderos de reses.

Política de seguridad rural: la seguridad personal y de trabajo es condición indispensable para cualquier estrategia que busque volver atractiva la vida y el trabajo en las zonas rurales de este país.

Por ello, es aconsejable tomar en cuenta los siguiente: desplegar en todo el país, y con la mayor brevedad posible, nuevos puestos rurales

de la Policía Nacional Civil, priorizando aquellas zonas identificadas como de inseguridad crítica.

Política de Crédito: la transformación productiva que demanda el área rural de la economía salvadoreña descansa, por un lado, en la voluntad política de los agentes en llevar adelante los cambios y, por otro, disponer de recursos financieros que faciliten el proceso de cambio.

En consecuencia se sugirió lo siguiente: ejecutar de inmediato medidas tendientes a contrarrestar la concentración del sistema financiero, aplicando efectivamente la ley sobre libre competencia y apertura a la banca extranjera; hacer corresponder el total de crédito otorgado para el financiamiento de actividades productivas en el sector agropecuario, con su contribución al producto interno bruto.

Así mismo, se deben establecer coeficientes de inversión obligatorios para los bancos comerciales en proyectos de inversión que busquen la mejora tecnológica del sector; asumir la necesidad de reactivación del sector, considerando para ello las peculiaridades del mismo, a saber: oportunidad, garantías, plazos, costo razonable, naturaleza de la inversión, etc..

Desburocratizar los trámites de solicitud de crédito, a fin de volver el proceso flexible en cuanto a sus requisitos y oportuno en cuanto a su desembolso; someter los créditos otorgados por el sistema financiero a vigilancia y evaluación de resultados.

Además, debería otorgarse, por parte del banco, asistencia técnica para la administración del préstamo; crear una red de bancos y financieras comunales para facilitar la canalización del crédito rural.

Aunado al esfuerzo de reactivación productiva, encuentra el fortalecimiento de las cadenas de producción. La estrategia enfatizó en el fortalecimiento de las cadenas de producción. La importancia de ello radicó en reconocer que a futuro, el desarrollo agropecuario y rural de El Salvador se encontraba supeditado a su propia expansión hacia la agrotransformación.

Lo anterior volvió imperativo puntualizar cuatro áreas de política agroindustrial, muy sensibles a desatar procesos de desarrollo a favor del robustecimiento del tejido productivo. A saber: se sostiene que para disminuir las distancias que separan la agricultura de la

agroindustria es imperioso, al menos, haber iniciado simultáneamente el proceso de reconversión productiva.

Este proceso debe ir seguido de la implementación de políticas de integración agroindustrial, sobre la base de favorecer el tejido productivo en áreas concretas como el mejoramiento de la infraestructura de apoyo al sector tales como: carreteras, caminos, electrificación, telefonía, silos, cuartos refrigerantes, etc.

Esas políticas han de permitir fomentar polos de desarrollo agroindustrial y artesanal. Entre estos se tienen: las cuencas lecheras, las zonas marañoneras de la costa del país, charcutería en Cojutepeque, hortalizas en el Valle de Zapotitán y las Pilas en Chalatenango, trapiches para panela en las zonas cañeras de San Vicente, paste en la zona oriental, cereales en la paracentral, petates, canastos y diversos artículos de mimbre en Sonsonate, etc.

Así mismo, fundar una política tecnológica centrada en la investigación (procesos y productos) y transferencia de paquetes tecnológicos que propugnen la modernización (renovación de equipos) de las unidades de producción mediante la creación de nuevas cadenas productivas y

perfeccionamiento de las ya existentes, en un marco de respeto a los niveles de calidad internacional.

Al final, las políticas de comercialización deben mejorar las relaciones contractuales entre productores agropecuarios e industriales.

Seguridad Alimentaria: en el marco de la presente estrategia, se vuelve necesario para los intereses generales de nación, asegurar al acceso material y monetario a los alimentos que conforman la canasta ampliada de bienes alimenticios a todos los habitantes del país.

Para la consecución de tal propósito, el presente marco de políticas sugiere que deben formularse medidas económicas tendientes a preservar la seguridad y autonomía alimentaria de la población, a través de los siguientes mecanismos:

- Aplicara aranceles que otorguen a productores de alimentos, la protección requerida respecto a sus competidores internacionales. Es de vital importancia que al más corto plazo se establezcan esfuerzos por armonizar en el ámbito regional la política de protección a los productos de origen agropecuarios (prioritariamente alimentos para consumo humano).

- Reforzar la base productiva que conforma la cadena agroalimentaria, a través de la implementación del proceso de reconversión productiva y organizativa del sector. De igual forma, la estrategia sugiere resolver los problemas relacionados con fallas de mercado tales como: la desinformación de los consumidores, acceso a servicios básicos, concentración oligopólica en los canales de comercialización en los canales de comercialización, etc. Esto es para asegurar, en términos de cantidad y calidad, los bienes alimentarios demandados por la presente y futura generación.
- Apoyar la diversificación de la producción alimentaria del país, a través del uso de mecanismos como: investigación, capacitación, asistencia técnica y crediticia, que en conjunto mejore las posibilidades, no sólo de ampliar las alternativas de producción, sino también de crear espacios para incrementar las rentas de los habitantes rurales.

Desarrollo Social: la estrategia plantea mejorar las condiciones de vida de los habitantes del área rural, no sólo por responder a principios de

justicia social y equidad de género, sino también por requerimientos de productividad de la fuerza de trabajo.

En el fondo, se considera que lo más importante para el desarrollo social es mejorar las capacidades físicas y mentales de las personas, para que éstas, en un ambiente adecuado, por sí mismas logren mejorar sus condiciones de vida.

El combate de la pobreza es un proceso de carácter estructural. En tal sentido, las políticas deben ser permanentes y profundas para romper las restricciones o impedimentos del desarrollo rural. De tal manera, para mejorar la situación particular del campo, se sugirieron las siguientes líneas de acción:

- Acciones de emergencia en forma inmediata; para resolver casos de inundaciones, sequías o epidemias, para proporcionar ayuda como alimentos básicos, atención médica, materiales de construcción, herramientas y equipos de trabajo, crédito de emergencia, etc., a sectores sociales más vulnerables ante la extrema pobreza.
- Redistribución de recursos dirigidos hacia áreas críticas previamente determinadas, por ejemplo: salud rural (medicina natural, salud orientada a mujeres, cobertura, etc.), educación

rural (alfabetización, incentivos a la educación rural, guarderías infantiles, escuelas saludables, etc.), vivienda popular rural, letrización rural no contaminante, agua potable, cocinas mejoradas, electrificación, telefonía, prevención contra la violencia familiar, promoción cultural con énfasis en la participación de jóvenes, niños y promoción de la mujer.

- Descentralización de servicios básicos que proporciona el sector público: salud, educación, extensión agraria; de manera tal, que son las comunidades organizadas junto a las municipalidades las que deben aunar esfuerzos, para manejar eficientemente los recursos que se destinan a cubrir las necesidades locales.
- Fortalecimiento de la micro y pequeña empresa a través de inversión pública en obras sociales en lugares de mayor desempleo y capacitación, que incluya formación muy diversa en: agricultura agroecológica, agroforestería, agricultura de productos no tradicionales, plantas medicinales, insumos orgánicos, administración de unidades de producción agraria, comercialización, contabilidad agrícola, agrotransformación, avicultura, apicultura, pesquería de agua dulce, etc.

- Promoción de comunidades indígenas, a través de la difusión sistemática de su identidad, de manera que, revalorizando sus conocimientos, pueda potenciarse su participación en el desarrollo rural y nacional.

Otro aspecto inherente a la estrategia es la sustentabilidad de los recursos naturales: el desarrollo agropecuario y rural del país debe estar rodeado de un marco de relaciones de armonía y respeto con el medio ambiente.

Por ello resulta vital incorporar a la visión productiva del agro la sustentabilidad de los recursos naturales, de manera que sea posible garantizar la renovación y conservación de los recursos. Dicho esfuerzo comprende, al menos, las acciones siguientes:

- El ordenamiento agroecológico: establecer actividades que posibiliten el uso productivo de los recursos, conforme a la vocación potencial de los mismos.
- La protección y recuperación forestal: integrar esfuerzos en el ámbito nacional en la urgente tarea de recuperar los recursos perdidos y mejorar la situación ambiental del país, a través del establecimiento de áreas de protección, áreas a reforestar

(corredores biológicos), difusión de información tecnológica relativa a la conservación de los suelos, manejo integrado de plagas, sistemas forestales y agroforestales, etc.

- Manejo alternativo de la producción tradicional: avivar procesos productivos convencionales manejados de forma alternativa tales como: la transformación de ganadería extensiva por otra de tipo intensiva, la producción orgánica, la producción en laderas con obras de conservación de suelos y agroforestería, etc., que en su conjunto, contribuyan a transformar el viejo paradigma de la producción convencional.
- Gestión mejorada de los recursos hídricos, por medio del manejo de las cuencas sobre la base de una adecuada legislación del uso del agua, la cual ha de disponer de elementos para incentivar su conservación y sancionar el abuso irracional de dicho recurso.
- Gestión de recursos marinos y pesqueros: buscar el uso ordenado de la zona costera con la finalidad de imprimir dinamismo a la actividad pesquera y turística, contribuyendo de igual forma a impedir la contaminación y deterioro de la misma.
- Promoción de la biodiversidad entendida como el apoyo a cualquier iniciativa que busque la conservación y reproducción de la flora y la fauna del país.

- Saneamiento ambiental: educar y concienciar a la población sobre el tema, así como mejorar y aplicar las regulaciones ambientales existentes.
- Energía renovable: invertir fuertemente en la investigación y difusión sobre fuentes alternativas de energía (hidráulica, eólica, solar, etc.) que tengan altas posibilidades de implementación en el país.
- Coordinación institucional: asignarla al Ministerio de Medio Ambiente, el ente integrador y organismos rector de las instituciones y departamentos oficiales con responsabilidad en el manejo del agua, aire, suelo, subsuelo, flora y fauna.

Un factor elemental necesario para la viabilidad de la estrategia es la Política Macroeconómica. Para garantizar el éxito de la estrategia de desarrollo agropecuario y rural, es fundamental readecuar la conducción de la política macroeconómica actualmente imperante en el país.

Se debe no sólo asegurar el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica y dar bases robustas para un crecimiento sostenido sino también, suprimir el sesgo antiagropecuario (en particular) y antiproductivo (en general) de la actual política.

- En términos de la política cambiaria, para mantener la estabilidad macroeconómica, es necesario ejercer control sobre la práctica del lavado de dólares, disminuir el diferencial de tasas de interés y llevar la tasa de inflación interna a niveles comparables con parámetros internacionales.
- En términos fiscales, es imperativo que el destino del gasto público se oriente a financiar la inversión, que contribuya a crear y perfeccionar las condiciones de los factores productivos que participan de la producción primaria. Así mismo, mejorar la captación de recursos fiscales vía combate de su evasión.
- Desde la política crediticia, se considera fundamental desarrollar acciones tendientes a apoyar el desarrollo agropecuario y rural, a través del manejo de una política de flexibilidad en las tasas de interés y promover la independencia de la banca central en virtud de un manejo y supervisión transparente de la política monetaria, cambiaria y crediticia. De igual forma, se considera fundamental establecer políticas de consenso que resuelvan a fondo el problema de la deuda agraria y bancaria, así como expedir medidas que ayuden a crear condiciones propicias a la promoción de la competencia del sistema financiero.

- Desde la óptica del comercio internacional, se sugieren acciones en dos frentes: brindar la protección efectiva y adecuada a las necesidades de crecimiento y desarrollo del sector, vía implementación de barreras arancelarias (aranceles móviles) y no arancelarias (permisos, licencias, normas de origen, medidas fitosanitarias, cuotas, etc.) Además, es necesario impulsar negociaciones de tratados comerciales con diferentes países, basados en principios de reciprocidad, que permitan, no sólo aprovechar nichos de mercados donde colocar nuestros productos sino también, en el marco de la integración, mejorar el abastecimiento local de insumos agrícolas provenientes del exterior.
- La reanimación del nivel de actividad primaria en el país pasa por crear condiciones en las cuales se puedan mejorar los ingresos de la población rural. Para ello, se sugiere un programa de permanente formación de la fuerza laboral y revisión de la política salarial en función de la rentabilidad del sector.

En conclusión, las acciones que realizaron tanto el Banco Mundial como el Gobierno de turno, no fueron viables en el logro de los resultados esperados e insostenibles por cuanto no se priorizaron las necesidades y aspiraciones de la población mayoritaria en el centro del proceso de

desarrollo; en contraste la primacía de las acciones de ambas instituciones estuvieron orientadas a favorecer a grupos de poder minoritarios.

El leve crecimiento económico alcanzado durante el período en estudio, no se tradujo en el mejoramiento de los niveles de vida de la mayoría de la población, volviéndolo insostenible desde toda perspectiva social, económica, política y ambiental.

El tipo de crecimiento económico promovido por el Banco Mundial y el Gobierno estuvo asentado en el logro de índices de crecimiento bajo la lógica de la economía social de mercado, caracterizada por que los beneficios dependen del efecto de "rebalse" para que puedan llegar hasta los estratos más bajos de la sociedad, mientras tanto, se desarrollan políticas sociales paliativas para compensar los efectos negativos del modelo implementado.

Por otra parte, el factor de equidad (entendido como la distribución equitativa de los beneficios que genera el crecimiento) no se visualizó en las acciones desarrolladas por ambos actores; en su defecto, el nivel de

concentración de la riqueza continuo abriendo cada vez más la brecha entre ricos y pobres.

Las acciones en cuanto a la sostenibilidad ambiental, no dejaron de ser más que buenas intenciones, emulados a través del Ministerio del Medio Ambiente, el cual permaneció ausente del escenario creciente en el deterioro del medio ambiente.

También, la ausencia de la participación ciudadana en todo el proceso, represento una forma de exclusión social que tendió a reproducirse en el tiempo, al generar un dinámica que limito la integración económica y social de la gran mayoría de los individuos que han sido afectados por el fenómeno de la creciente pobreza.

Dado que la participación ciudadana como factor y componente indispensable de la democracia y el desarrollo del país no ha sido una realidad, se esta frente a un desafio que implica profundas transformaciones, tanto en el marco legal e institucional, como en las concepciones, actitudes y políticas nacionales y tanto en el Gobierno y los partidos políticos, como en las mismas organizaciones e instituciones de la sociedad civil.

Finalmente, en cuanto a la viabilidad y sostenibilidad de la estrategia alternativa propuesta por el Foro Agropecuario se concluye que ésta presura ser alternativa, tanto en su definición como en su desarrollo, para lo cual propone recomendaciones de política económica que abordan siete áreas críticas de acción que en definitiva, propugnan por el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural a través de reorientar la actividad productiva agropecuaria hacia senderos de progreso económico, equidad social y de género, así como la sustentabilidad de los recursos naturales.

Por tanto, independientemente del modelo económico vigente en el país, la implementación de la política macroeconómica debe procurar condiciones para mantener una situación caracterizada por un fuerte componente de estabilidad y certidumbre. Sin embargo, la búsqueda por si misma de tal objetivo, no debe constituirse en un ancla que bloquee cualquier iniciativa para implementar estrategias que pretendan iniciar el proceso de desarrollo agropecuario y rural que demanda El Salvador en la actual situación.

CONCLUSIONES.

1º. El origen de la cooperación multilateral en el marco de una sociedad internacional caracterizada por los crecientes cambios en lo político, económico, social, geopolítico, tecnológico y científico, demuestra que el Banco Mundial se constituyó en el seno de las Naciones Unidas para promover y fortalecer el desarrollo económico y social.

Existiendo la cooperación multilateral y bilateral como matriz y embrión, se muestran relaciones políticas de interés que mientras los primeros manejan y controlan el contexto económico y político a nivel mundial, los segundos son utilizados como instrumentos de consumación de esa estructura financiera prediseñada.

Se confirma así, que los propósitos de realizar la cooperación como un beneficio para la solución de problemas internacionales que dieron origen a la creación del Banco Mundial fueron reales; sin embargo, se niega enfáticamente que ésta cooperación se realice en el marco de una relación de reciprocidad en cuanto a los beneficios.

Se resume que a pesar de que en su concepción, el propósito de las Naciones Unidas al crear la cooperación bilateral para el desarrollo económico y social haya prevalecido una buena intención, no superó la existencia del poder que históricamente han ejercido los países más desarrollados sobre el resto de países a nivel mundial, confirmado en la imposición de políticas financieras como los programas de ajuste estructural.

- 2º. La implementación de los programas de ajuste estructural, que conllevan la aplicación de medidas económicas, ha tenido una alta incidencia en la vida económica del país, sumiendo a éste en una crisis social y en una situación de precariedad económica cada vez mayor, especialmente en lo referente a los niveles de vida en que se encuentra una parte importante de la población.

Esta precariedad deriva a su vez, en la persistencia de la pobreza, falta de acceso a los servicios básicos, a recursos como la tierra, los créditos, etc., volviendo al país altamente vulnerable en términos económicos y sociales. Asimismo puede manifestarse que los niveles de concentración de la riqueza se reducen cada vez más, lo cual significa que los beneficios del crecimiento económico y el progreso

social continúan distribuyéndose de forma inequitativa entre los distintos sectores de la población.

La influencia de las reformas macroeconómicas sobre el sector agropecuario ha sido de tal magnitud que ha impuesto límites estructurales a la capacidad de reactivación del sector.

Por la naturaleza de la economía del país, tanto la liberación económica como la disminución del aparato de Estado, han dejado al sector en una situación altamente desventajosa frente a las tendencias del mercado y del resto de sectores de la economía.

- 3º. Las acciones que realizaron tanto el Banco Mundial como el Gobierno de turno, no fueron viables en el logro de los resultados esperados e insostenibles por cuanto no se priorizaron las necesidades y aspiraciones de la población mayoritaria en el centro del proceso de desarrollo; en contraste la primacía de las acciones de ambas instituciones estuvieron orientadas a favorecer a grupos de poder minoritarios.

El leve crecimiento económico alcanzado durante el período en estudio, no se tradujo en el mejoramiento de los niveles de vida de

la mayoría de la población, volviéndolo insostenible desde toda perspectiva social, económica, política y ambiental.

También, la ausencia de la participación ciudadana en todo el proceso, represento una forma de exclusión social que tendió a reproducirse en el tiempo, al generar un dinámica que limito la integración económica y social de la gran mayoría de los individuos que han sido afectados por el fenómeno de la creciente pobreza.

Finalmente, en cuanto a la viabilidad y sostenibilidad de la estrategia alternativa propuesta por el Foro Agropecuario se concluye que ésta presura ser alternativa, tanto en su definición como en su desarrollo, para lo cual propone recomendaciones de política económica que abordan siete áreas críticas de acción que en definitiva, propugnan por el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural a través de reorientar la actividad productiva agropecuaria hacia senderos de progreso económico, equidad social y de género, así como la sustentabilidad de los recursos naturales.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

LIBROS

Bases para el Plan de Nación, Temas claves para el Plan de Nación.

Síntesis de la Consulta Especializada. Mayo/Diciembre 1998.

Larousse, Diccionario de la Lengua Española Esencial. Ediciones

Larousse, S.A. de C.V. Dinamarca 81, México 06600, D.F.

1994.

Larousse, Dudas e incorrecciones del idioma. Ediciones Larousse, S.A.

de C.V. Dinamarca 81, México 06600, D.F. 1996.

Lungo mario, Serarols juan y Síntigo ana silvia de: "Economía y

sostenibilidad en las zonas exconflictivas en El Salvador".

Libros de FUNDASAL, San Salvador, 1997.

Martínez julia evelyn: "La reforma social en El Salvador. Neoliberalismo

versus economía social de mercado: los desafíos de El

Salvador ante la globalización". Fundación Konrad Adenauer.

Imprenta Criterio. San Salvador, El Salvador, C.A. 1996.

Océano conciso, Diccionario de Sinónimos y Antónimos. Diseño

Editorial S.A. de C.V., Bismark 20, Colonia Moderna, México,

D.F. 1997.

Smutt m y Miranda j.: "El fenómeno de las Pandillas en El Salvador".
Banco Interamericano de Desarrollo, BID. FLACSO/UNICEF.
1998.

REVISTAS

Pellicer, olga : "Luces y sombras de las Naciones Unidas a los 50 años".

Revista Mexicana de Política Exterior # 48. 1995.

Prisma: "El Banco Mundial y el BID, operaciones en Centroamérica y
guía de acceso a información y participación pública". 1996.

Rosa herman, "El Banco Mundial y el futuro del ajuste estructural en El
Salvador", Boletín del Programa Salvadoreño de
Investigación sobre Desarrollo y Medioambiente, PRISMA No.
3-4 Noviembre-Diciembre 1993. Pa. 2-13

RUBIO, roberto, et., al.,:"Crecimiento estéril o desarrollo": Bases para la
construcción de un nuevo proyecto económico en El
Salvador. Fundación Nacional para el Desarrollo, FUNDE.
San Salvador, 1996.

Urquidí víctor l., "El orden económico internacional a 50 años de
distancia". Revista Mexicana de Política Exterior # 48. 1995.

José Angel Tolentino : "El Salvador: coyuntura económica y social durante 1999". Revista Alternativas para el Desarrollo # 62. Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE). Diciembre, 1999. P. 1

DOCUMENTOS Y FOLLETOS DE ESTUDIO E INVESTIGACIÓN.

Banco Mundial, "Proposed Structural Adjustment Loan to the Republic of El Salvador", Informe No. P-5447-ES. Enero 1991.

Corvalán, ana maría, "Alcances y resultados de la Cooperación Multilateral". Material de apoyo asignatura Cooperación Internacional. Ciclo II 1997. Lic. Oscar Toledo. Escuela de Relaciones Internacionales, Universidad de El Salvador.

Dirección General de Estadística y Censos del Ministerio de Economía, DIGESTYC. Encuesta de hogares y propósitos múltiples (EHPM). 1998.

ECA, Estudios Centroamericanos: "Cien días: el segundo gobierno de ARENA se desmorona". Revista de extensión cultural de la Universitaria "José Simeón Cañas". # 550 Agosto, 1994.

- Goitia alfonso:"El mercado de tierra rural en El Salvador". Revista:
Alternativas para el desarrollo # 30. Junio-julio/1995.
Fundación para el Desarrollo (FUNDE)
- Hernández pedro juan, "Las política agrarias en 1996: hacia una
agudización de la crisis del agro". Revista Alternativas para
el Desarrollo # 42. Fundación Nacional para el Desarrollo,
FUNDE. Noviembre-Diciembre, 1996.
- Ibisate francisco javier, "Entre el plan y mercado: algo está cambiando".
REALIDAD, Revista de ciencias sociales y humanidades. #
71. Septiembre-octubre 1999. UCA editores.
- Robert Kehoane y Joseph Nye: "La teoría de la Interdependencia".
Tomado de Teoría de las Relaciones Internacionales. La
Investigación sobre la Paz y el Conflicto, de Luis Alberto
Padilla. Volumen 3. Textos del Instituto de Relaciones
Internacionales e Investigación para la Paz(IRIPAZ). 1ª.
Edición Serví prensa Centroamericana, 1992.
- Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y
Social, "Plan de Desarrollo Económico y Social 1989-1994,
San Salvador, junio de 1990.
- Ruthrauff, john, "Una introducción al Banco Mundial, BID y FMI". Centro
para la educación democrática. 2ª. Edición. 1997.

Ruthrauff, John y Winberg, Stephanie, "Manual de Estrategias y proyectos del Banco Mundial y el BID en El Salvador". Centro para la Educación Democrática (CED). 1998.

Plan de Gobierno del Partido Alianza Republicana Nacionalista, ARENA. 1994 – 1999.

Programa Salvadoreño de Investigación sobre el Desarrollo y Medio Ambiente (PRISMA): "El Banco Mundial y El Banco Interamericano de Desarrollo, Operaciones en Centroamérica y guía de acceso a información y participación pública. 1996 ". Taller y Arte Grafico, Cooperativa Nueva Vida, San Salvador, El Salvador, 1996.

INTERNET

<http://www.worldbank.org/cdf/cdfes-text.htm>, "Cual es la misión del Banco Mundial?".

Werbrouck Pierre: "La estrategia del Banco Mundial para reducir la pobreza". <http://www.idrc.ca/books/reports/1999/25-03s.html>. 16/09/2000.

Wolfesohn james d.: "Coaliciones para el cambio". Discurso ante la Junta de Gobernadores. Washington, D.C., 28 de septiembre , 1999.
<http://www.worldbank.org/cdf/cdfes-text.htm>

PERIODICOS

Consultora Mackormac, citado por La Prensa Gráfica del 13 de septiembre de 1999.

Enfoques : "El éxodo continúa". La Prensa Gráfica, Año 2, # 69, 19 de septiembre de 1999.

Nacionales: "Hay mínima reducción de la delincuencia en el país", en El Diario de Hoy, 7 de septiembre de 1999.

A N E X O S

Recuadro 1.

Préstamo de Ajuste Estructural, PAE I - US\$75 millones
Banco Mundial, préstamo # 3293-ES - Aprobado: Febrero 1991
Agencia Ejecutora: Gobierno de El Salvador

Objetivos:

Apoyar los ajustes económicos relacionados con acciones de política, especialmente aquellos que buscan:

- 1) Mejorar los incentivos para estimular los ahorros y las inversiones.
- 2) Aumentar la capacidad para hacer cumplir la recaudación de impuestos.
- 3) Mejorar la eficiencia de la intermediación financiera.
- 4) Mejorar la productividad del sector agropecuario.
- 5) Impedir el deterioro en la nutrición de los habitantes pobres durante el proceso de ajuste.

Modalidad: Los fondos son desembolsados en tres tramos y destinados al Ministerio de Hacienda para cubrir los costos en moneda extranjera de las importaciones de bienes y servicios no lujosos.

Resumen de Políticas - Condiciones para los desembolsos: *(ver Condicionamientos de los préstamos)*

- 1) Política comercial: Reducción de las barreras comerciales.
- 2) Política fiscal: Aumentar los ingresos y el ahorro del sector público.
- 3) Política monetaria y reforma del sector financiero:
 - Liberalización de las tasas de interés.
 - Privatización de los bancos.
 - Reforma de la Superintendencia del Sistema Financiero.
- 4) Política de fijación de precios para productos agropecuarios: Retirar del Estado cualquier función en la comercialización y regulación de mercados, y despojarle de los activos que le han servido para cumplir esa función.
- 5) Medidas para reducir la pobreza:
 - Creación de una "red de seguridad social" para mitigar los efectos adversos del ajuste estructural sobre la población más vulnerable.
 - Implementación y focalización de programas de refuerzo nutricional.
 - Mejoramiento en la prestación de servicios de educación básica y de atención primaria de salud.

Fuente: Banco Mundial, "Proposed Structural Adjustment Loan to the Republic of El Salvador", Informe No. P-5447-ES (17 enero 1991) P. 24-33.

Recuadro 2.

<p style="text-align: center;">Préstamo de Ajuste Estructural, PAE II - US\$50 millones Banco Mundial, préstamo #3646-ES - Aprobado: Septiembre 1993 Agencia Ejecutora: Gobierno de El Salvador</p>
<p>Objetivos:</p> <ol style="list-style-type: none">1) Fijar el marco analítico para un esfuerzo integral de modernización del sector público.2) Profundizar las reformas iniciadas con PAE I en las áreas de: reforma tributaria, privatización, liberalización del comercio, reforma del sector financiero, reforma del sector social y alivio de la pobreza.3) Iniciar acciones para fortalecer la gestión del gasto público, servicio civil, y medio ambiente; y para reestructurar el sector de hidrocarburos (productos del petróleo).
<p>Modalidad: Los fondos son desembolsados en dos tramos y destinados al Ministerio de Hacienda para cubrir los costos en moneda extranjera de las importaciones de bienes y servicios no lujosos.</p> <p style="text-align: center;">Resumen de Políticas - Condiciones para los desembolsos: <i>(Ver Condicionamientos de los préstamos.)</i></p> <p style="text-align: center;">1) Modernización del sector público:</p> <ol style="list-style-type: none">a. Completar la preparación de un programa integral de Modernización del Sector Público dirigido a centrar los recursos del Estado en un reducido grupo de funciones claves, y a ejecutar políticas para fomentar el desarrollo del sector privado y asegurar la eficiente entrega de servicios esenciales e infraestructura.b. Atender las debilidades estructurales en el sector público a fin de mejorar el rendimiento fiscal (tanto del lado de ingresos como de gastos) y fijar la base para futuras reformas por medio de:<ul style="list-style-type: none">- reformar el proceso para la gestión del gasto público;- iniciar reformas a la ley de servicio civil para los empleados públicos;- acelerar la privatización de las empresas no financieras del Estado (<i>la privatización de los servicios públicos está siendo apoyada por medio de otros préstamos</i>);- extender las reformas al sistema impositivo con medidas que: eliminen las franquicias; amplíen la base impositiva al incluir transacciones antes eximidas; y mejoren la recaudación de impuestos.

- 2) Realizar reformas para hacer más eficiente el funcionamiento del mercado a fin de fomentar el crecimiento impulsado por el sector privado y por las exportaciones:
 - a) Reforma al sector financiero: Completar la privatización del sistema bancario, apoyar el desarrollo del mercado de capital, y desarrollar un sistema crediticio en áreas rurales orientado más al mercado y comercialmente viable, para lograr aumentar los ahorros y las inversiones. *(El Programa Sectorial de Inversión del BID-714/OC-ES también contribuyó en esto).*
 - b) Reforma comercial: Reducir los aranceles, eliminar las demás barreras no arancelarias, simplificar los procedimientos administrativos, y mejorar los incentivos para la exportación, a fin de fomentar el crecimiento impulsado por las exportaciones.
 - c) Sector de Hidrocarburos (derivados del petróleo): Simplificar la estructura de precios de los productos derivados del petróleo a fin de eliminar los subsidios que crean distorsión en los precios del mercado, diseñar un sistema alternativo para proteger a los consumidores de diesel de escasos recursos, y preparar la nueva ley de hidrocarburos.
- 3) Reformas en el sector social para mejorar la eficiencia en la prestación de servicios y reducir la pobreza:
 - a) Mejorar el sistema de recolección de datos sobre los niveles de vida, y evaluar los programas actuales para el alivio de la pobreza.
 - b) Apoyar la preparación y el inicio de un Plan de Acción para el Alivio de la Pobreza, que pone énfasis en: atención primaria de salud y educación básica, mayor focalización de la ayuda alimentaria y descentralización de la prestación de servicios hacia ONGs y organizaciones de las comunidades.
- 4) Reformar a las políticas ambientales para asegurar que el desarrollo sea sostenible:
 - a) Finalizar el Plan de Acción sobre Medio Ambiente, que incluye la reforma del marco institucional, e iniciar su implementación.
 - b) Preparar una legislación integral sobre medio ambiente.

Fuente: Banco Mundial, "Proposed Structural Adjustment Loan to the Republic of El Salvador", Informe No. P-5447-ES (17 enero 1991) P. 24-33.

CONDICIONAMIENTOS DE LOS PRESTAMOS DE AJUSTE ESTRUCTURAL, PAE I Y PAE II DEL BANCO MUNDIAL

PRIMER PRESTAMO DE AJUSTE ESTRUCTURAL, PAE I¹³⁴

Condicionamientos Propuestos para los Tramos.

El préstamo propuesto es para ser desembolsado en tres tramos iguales, de \$25 millones cada uno. El primer tramo sería desembolsado enseguida que las condiciones entrarán en vigor. No hay condiciones especiales de la entrada en vigor, a parte de aquellas especificadas bajo las Condiciones Generales aplicables al Acuerdo de Préstamo del Banco. Antes de que el préstamo sea presentado a los Directores Ejecutivos, el Gobierno habrá realizado las siguientes acciones:

- a) Unificado la tasa de cambio y ajustado a todas las tarifas arancelarias de importación dentro de un rango de 5% a 35%, a excepción de las tarifas sobre la importación de trigo. Así mismo, el Gobierno ha anunciado públicamente un calendario de ajustes anuales, a las tarifas de importación, por medio del cual todas estas tarifas van a estar dentro de un rango de 10% a 20%, para junio de 1993 (a excepción de las importaciones de textiles, cuero y zapatos, cuyas tarifas estarán dentro de estos rangos para junio de 1994). Finalmente, el Gobierno ha removido los requerimientos de permiso para la importación y exportación de 32 artículos, y ha presentado al Banco un programa para remover la mayor parte de los requerimientos de permiso restantes;

¹³⁴ Extraído del Informe P-5557-ES del Banco Mundial, "Proposed Structural Adjustment Loan to the Republic of El Salvador" (17 enero 1991), páginas 31-33. La versión original está en inglés, y la traducción al español no la versión oficial.

- b) Presentado al Banco un plan de acción satisfactorio, para mejorar el cumplimiento con el pago de impuestos y expandir la base de contribuyentes registrados. También las autoridades han adoptado un programa de acción satisfactorio para el Banco, para reemplazar, en junio de 1992 el impuesto sobre ventas por el impuesto sobre el valor agregado;
- c) Sometido a la aprobación de la Asamblea Legislativa el presupuesto ordinario de gastos para 1991, el cual es consistente con la meta de ahorrar del gasto público el 1.7% del PIB;
- d) Removidos los controles sobre los préstamos interbancarios y establecer una banda de tipos de interés, dentro de la cual los tipos de interés comerciales puedan moverse libremente, de tal manera que la tasa mínima sea menor que el índice anualizado de inflación prevaleciente desde 1991;
- e) Sometido al Congreso un paquete de leyes facilitando la recapitalización y la privatización de los bancos y asociaciones de ahorro y préstamo nacionalizados, así como las reformas a la Superintendencia de Bancos. El Gobierno deberá haber emitido las regulaciones que acompañan estas leyes, definiendo los términos para la recapitalización de los bancos que sean satisfactorias para el Banco, y presentar un plan de acción con asistencia técnica que será financiada por USAID, para la rehabilitación de la Superintendencia de Bancos.
- f) Finalizado el plan de acción para reformar IRA, y vender sus activos; y
- g) Obtenida la aprobación legislativa para establecer un Fondo de Inversión Social, y separar suficientes fondos para principiar su operación a principios de 1991. El Gobierno habrá finalizado también con la

preparación de un proyecto piloto, para distribuir galletas nutricionalmente fortificadas a los niños escolares que asisten a las escuelas, principiando en marzo de 1991, con el inicio del año escolar;

El desembolso del segundo tramo (se espera que sea desembolsado en octubre o noviembre de 1991), será contingente de la implementación satisfactoria del programa de ajuste estructural del Gobierno, incluyendo el mantenimiento de un marco de apoyo macroeconómico, y el cumplimiento de las siguientes condiciones:

- a) Ajuste de tarifas de importación, de conformidad con el listado que fue anunciado (como fue establecido en el programa, incluyendo el aumento al 5% en la tarifa de trigo), conjuntamente con la eliminación de las excepciones en las tarifas de importación para las instituciones autónomas y empresas del sector público, con la posible excepción de ciertos bienes (inversión) acordados por el Gobierno y el Banco que sean importados por ANDA, ANTEL, CEL, CEPA, e ISSS;
- b) Implementación de programas de acción, para mejorar el cumplimiento en el pago de impuestos e introducir el impuesto sobre el valor agregado;
- c) Publicación del Gobierno para anunciar la liberación del control de todas las tasas de interés, a partir de enero de 1993; la eliminación del control de las tasas de interés en los préstamos bancarios comerciales y en los depósitos que alcancen su madurez en más de un año, y la unificación de todas las tasas de descuento en las líneas de crédito a corto plazo (excluyendo aquellas líneas de crédito financiadas por préstamos o donaciones extranjeras que contengan provisiones específicas sobre préstamos con tasas

preferenciales), a una tasa no menor que la tasa prevaleciente en el mercado, a 180 días depósitos comerciales plazo;

- d) Sacando a la venta por lo menos dos de los bancos comerciales recapitalizados; haber progresado en la implementación del programa de rehabilitación de la Superintendencia, y en la adopción de planes de acción para recapitalizar y privatizar las asociaciones de ahorro y préstamo y el Banco Hipotecario;
- e) Llevado a la venta los bienes del IRA, y la adopción de planes de acción para el traspaso de los bienes de INAZUCAR, INCAFE, satisfactorios para el Banco, y las actividades de mercadeo del BFA; y
- f) Acordado con el Banco las asignaciones presupuestarias para los sectores sociales (con especial atención a la atención básica de la salud y educación primaria), antes de someter a la aprobación de la Asamblea Legislativa el presupuesto fiscal para el año 1992.

El desembolso del tercer tramo, (lo cual se espera que se lleve a cabo en el último trimestre de 1992) será también contingente al progreso en la implementación del programa de ajuste, incluyendo el mantenimiento de un marco de apoyo macroeconómico, y la realización de las siguientes actividades:

- a) Haber eliminado todos, menos 16, de los requerimientos de los permisos de importación (excluyendo aquellos que puedan estar regulados por el convenio para el PL-480), y de todos, menos cuatro, de los requerimientos para permisos de exportación (excluyendo aquellos que pueden estar regulados por el convenio para el PL-480);

- b) Haber puesto en efecto el impuesto sobre el valor agregado, en lugar del impuesto sobre ventas;
- c) Haber preparado un presupuesto fiscal consolidado para el año 1993, y haberlo sometido a la Asamblea Legislativa para su aprobación;
- d) Haber eliminado los controles sobre las tasas de interés de los bancos comerciales, en los depósitos con una maduración de 180 días o más.
- e) Haber principiado un plan de implementación para reestructurar y privatizar las asociaciones de ahorro y préstamo y el Banco Hipotecario, y los planes para el traspaso de los bienes de INAZUCAR, INCAFE, y las actividades de mercadeo de BFA. Además, al menos en un banco comercial, el Gobierno habrá cesado de tener la participación mayoritaria de las acciones que le permiten ejercer control; y
- f) Basado en los resultados, que deberán ser revisados con el Banco, el Gobierno deberá haber expandido la cobertura de su programa de asistencia nutricional, o sea la distribución de las galletas fortificadas para los niños que asisten a las escuelas, y, tal como está planificado, la distribución de una fórmula de destete a través de los puestos de salud, y deberá haber iniciado un proyecto piloto de distribución de cupones para alimentos a los pobres, que sea satisfactorio para el Banco.

SEGUNDO PRESTAMO DE AJUSTE ESTRUCTURAL, PAE II¹³⁵.

Segundo Préstamo de Ajuste Estructural, PAE II:

Hoja Adicional de Datos sobre el Préstamo

Sección I: Calendario de Eventos Claves

- a. Tiempo tomado por el país para preparar el préstamo: 17 meses
- b. Proyecto preparado por: Ministros de Planificación, Finanzas y Econornia, y el Banco Central
- c. Primera presentación al Banco: Abril de 1992
- d. Fecha de partida de la Misión de Evaluación Inicial: Junio de 1993
- e. Finalización de las Negociaciones: Julio de 1993
- f. Fecha planeada para la entrada en vigor: Octubre de 1993

Sección II: Acciones Especiales para la Implementación: Ninguna

Sección III: Condiciones Especiales

Acciones Tomadas Antes de su Presentación a la Junta de Directores:

- i. **Administración del Gasto Público:** aprobación de la Estrategia para la Unificación del Presupuesto por el Comité Económico, incluyendo la redifinición de las funciones de MIFIN y MIPLAN; aprobación por el Ministerio de Finanzas, e iniciación de la implementación de un Plan de Trabajo detallado para implementar el proyecto de Administración Financiera Integrada (AFI); introducción en cinco agencias ejecutoras (Ministerios de Salud, Agricultura, Obras Públicas y Finanzas, y en la Corte de Apelaciones) del nuevo Sistema de Contabilidad del Gobierno (SCG); diseño de un Presupuesto Sectorial Piloto a Mediano Plazo (PSMP) para el

¹³⁵ Ibid, p. 1

Ministerio de Educación (MED); implementación del avance de la autorización global de gastos (DAFP) en cinco agencias ejecutoras (Ministerios de Salud, Agricultura, Obras Públicas y Finanzas, y en la Corte de Apelaciones); establecimiento e iniciación de las operaciones del Departamento de Auditoría a cargo del control de los gastos efectuados en el Tribunal de Cuentas; preparación e implementación de un Plan de Auditoría por el Tribunal de Cuentas, con límite de tiempo;

- ii. **El Servicio Civil:** diseño e iniciación de la implementación de un Sistema de Información de Recursos Humanos (SIRH), tanto central como local;
- iii. **Reforma Impositiva:** implementación de las siguientes medidas impositivas: (a) aprobación del aumento de la base del IVA para incluir derechos de importación; (b) aprobación para elevar al doble la cuota de ingreso en el registro de vehículos motorizados; (c) tributación sobre el ingreso procedente del cultivo de café, bajo el impuesto sobre la renta; (d) modificación de la Ley de Tienda Libres; (e) progreso en la implementación de un plan de acción, acordado para revocar las excepciones de derechos de importación más importantes, específicamente: revocar las excepciones otorgadas a ANDA, CEPA y ANTEL, y someter a la Asamblea la actual Ley de Residentes Rentistas; implementación satisfactoria del plan de acción acordado para las reformas a los impuestos y de aduanas, incluyendo la aprobación de la Asamblea Legislativa a la Ley del Delito Fiscal;
- iv. **Privatización:** ofrecer a la venta: (a) todos los bienes productivos del Banco de Fomento Agropecuario (BFA); (b) la zona libre de San Bartolo; (c) la Compañía Cemento Maya de BANAFI, y (d) las bodegas de INCAFE;
- v. **Reforma del Sector Financiero:** oferta pública de los dos bancos públicos restantes: Banco Salvadoreño y Banco de Comercio; anunciar al público el calendario para la venta de las compañías financieras, y oferta

pública para la venta de dos de las cuatro compañías financieras: CASA y Ahorromet; someter a la aprobación de la Asamblea Legislativa el borrador de la Ley de Mercado de Capitales y las revisiones al Código de Comercio; completar el estudio para el sistema de prestación de crédito rural;

- vi. **Reforma al Sector de Hidrocarburos:** elaboración e implementación del plan de acción acordado para la reforma del sector de hidrocarburos, incluyendo: (a) el diseño de un sistema alternativo para proteger a los consumidores de diesel y LPG que tengan bajos ingresos; (b) la finalización del borrador de la Ley de Hidrocarburos, y (c) la preparación de los términos de referencia para desarrollar un sistema de paridad de precio de los derivados del petróleo;

- vii. **Reforma Comercial:** acuerdo entre los Ministerios de Economía, Salud, Agricultura y Finanzas (por medio de una carta firmada conjuntamente), sobre los artículos que deben ser modificados en las siguientes leyes: (a) la Ley de Sanidad Agropecuaria y sus regulaciones (7/27/1961); (b) el Código de Salud (281411988); (c) la Ley de Farmacia (30/6/1927); (d) el Decreto No. 647 (19/12/90) (párrafo 25), y someter a la Asamblea la revisión del Art.8 de la Ley de Promoción de Exportaciones para asegurar la permanencia e institucionalización de CENTREX;

- viii. **Reforma del Sector Social:** iniciar la preparación de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza, y un Plan de acción para 1994-1998;

Condiciones para el Desembolso del Segundo Tramo: progreso satisfactorio de la implementación del programa de reforma estructural del Gobierno, incluyendo el mantenimiento de un marco macroeconómico adecuado, y de las siguientes acciones:

- i. Modernización del Sector Público:** preparación del Plan de Acción del Programa de Modernización del Sector Público (PAPMSP);
- ii. Administración del Gasto Público:** someter a la Asamblea Nacional el borrador de las Leyes del Presupuesto y las Leyes de la Tesorería; aplicación del nuevo Sistema de Contabilidad del Gobierno (SCG) a todas las agencias ejecutoras del Gobierno Central; preparación de un presupuesto piloto (PSMP) en el MED para el período de 1994-1996, y desarrollo de un nuevo programa de clasificación y de una estructura unificada de presupuesto para el Ministerio de Salud y el Viceministerio de Vivienda; adopción del DAFP en todas las agencias ejecutoras del Gobierno Central, y continuar con la implementación por parte del Tribunal de Cuentas del Plan de Auditoría acordado;
- iii. El Servicio Civil:** establecimiento de una meta para el ahorro del gasto público para 1994, no menor del 0.6 por ciento; continuar con la implementación satisfactoria de SIRH a nivel central, y en los sistemas locales del MINFIN y MAG;
- iv. Reforma Impositiva:** completar la implementación del plan de acción acordado para revocar la mayor parte de las excepciones de impuestos comerciales, específicamente: (a) someter a la Asamblea la legislación para limitar las excepciones de los impuestos comerciales de las cooperativas, el Ejecutivo, y el gobierno Central, (b) someter a la Asamblea la legislación para revocar las excepciones de impuestos a CEL, y (c) completar la revisión de la excepción impositiva que actualmente se otorga a los poderes Legislativo y Judicial; completar la revisión integral del sistema impositivo, incluyendo la agenda de reformas impositivas para la próxima Administración; completar la implementación del programa acordado para las reformas a los impuestos y de aduanas, incluyendo la aprobación de la Asamblea Legislativa de la Ley del Delito Fiscal;

- v. Privatización:** ofrecer a la venta: (a) todos los bienes de INCAFE, incluyendo sus plantas procesadoras; (b) por lo menos uno de los cinco ingenios restantes de INAZUCAR, y (c) los restantes bienes de BANAFI/CORSAIN (el ingenio de Ingiboa, acciones y propiedades; finalizaron todo el trabajo financiero y legal en preparación para la privatización de los cuatro ingenios restantes, propiedad de INAZUCAR; ofrecer, ya sea para venta o renta concesionaria, los bienes del Complejo Pesquero;
- vi. Reforma del Sector Financiero:** oferta pública de las dos compañías financieras restantes (Credisa y Atlacatl); ofrecer la venta de la porción del Banco Central en el Banco Hipotecario; llegar a un acuerdo y iniciar la implementación de un plan de acción para desarrollar un sector financiero rural que sea comercialmente viable y orientado al mercado;
- vii. Reforma al Sector de Hidrocarburos:** continuar la implementación del plan de acción acordado para la reforma del sector, incluyendo: (a) someter a la Asamblea un borrador de la Ley de Hidrocarburos, y (b) reemplazar el actualmente distorsionado subsidio al diesel, con nuevos mecanismos;
- viii. Reforma Comercial:** someter a la Asamblea la revisión de la Parte III del Código Arancelario, y traer todos los insumos contenidos en dicho Código a un rango del 5 al 20 por ciento, (para. 24); someter a la Asamblea la revisión de las siguientes leyes: (i) la Ley de Sanidad Agropecuaria y sus reglamentos, (ii) el Código de Salud, (iii) la Ley de Farmacia, (iv) el Decreto No. 647;

- ix. Reforma del Sector Social:** finalizar la Estrategia para la Reducción de la Pobreza; llegar a un acuerdo y principiar la implementación del Plan de Acción para el período 1994-1998, y

- x. Reforma de las Políticas del Medio Ambiente:** aprobación por parte de CONAMA de un Plan de Acción para el Medio Ambiente que sea satisfactorio, e iniciar su implementación; someter a la Asamblea el borrador de la Ley del Medioambiente.

SIGLAS

- AIF Asociación Internacional de Fomento (parte del Grupo Banco Mundial)
- ANDA Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillado
- ANEP Asociación Nacional de la Empresa Privada
- ANTEL Administración Nacional de Telecomunicaciones
- BCR Banco Central de Reserva
- BFA Banco de Fomento Agropecuario
- BID Banco Interamericano de Desarrollo
- BIRF Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (parte del Grupo Banco Mundial)
- BMI Banco Multisectorial de Inversiones
- CEL Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Rio Lempa
- CENTA Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal
- CFI Corporación Financiera Internacional (parte del Grupo Banco Mundial)
- CII Corporación Interamericana de Inversiones (parte del BID)
- CONAMA Comisión Nacional de Medio Ambiente
- CRA Centro de Recursos para el Aprendizaje
- DEG Derechos Especiales de Giro
- FISDL Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
- FODES Fondo de Desarrollo Económico y Social
- FOMIN Fondo Multilateral de Inversiones (parte del BID)
- FONAVIPO Fondo Nacional para la Vivienda Popular
- FMI Fondo Monetario Internacional
- INAZUCAR Instituto Nacional del Azúcar
- INCAFE Instituto Nacional del Café
- IRA Instituto Regulador de Abastecimientos
- ISDEM Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal
- ISSS Instituto Salvadoreño de Seguro Social

- MAG Ministerio de Agricultura y Ganadería
- ONG Organización No-Gubernamental
- PAE Préstamo de Ajuste Estructural
- PIB Producto Interno Bruto
- PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- PRISA Proyecto de Reforma e Inversión Sectorial Agropecuario
- PROPP Proceso de Planificación Participativa
- SAFI Sistema de Administración Financiera Integrada
- SAIE Servicio de Asesoría para la Inversión Extranjera (parte del Grupo Banco Mundial)
- SEMA Secretaría Ejecutiva para el Medio Ambiente
- SIGET Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones
- SINAMA Sistema Nacional del Medio Ambiente
- SSA Superintendencia del Sistema Financiero
- USAID (United States Agency for International Development) - Agencia de Desarrollo Internacional de Estados Unidos

Cuadro No. 6
El Salvador: distribución del ingreso familiar promedio
Por deciles de hogares 1997/1998.

Deciles	Total de Hogares	Ingreso Promedio Mensual (¢)		Ingreso mensual Acumulado (¢)		Ingreso Acumulado en Porcentajes	
		1997	1998	1997	1998	1997	1998
Primero	133,620	571.83	560.75	571.83	560.75	1.92	1.67
Segundo	133,573	981.73	972.58	1,553.56	1,533.33	5.21	4.57
Tercero	133,719	1,376.15	1,386.42	2,929.71	2,919.75	9.82	8.71
Cuarto	133,478	1,634.60	1,841.97	4,564.31	4,761.72	15.30	14.19
Quinto	133,614	2,049.13	2,217.46	6,613.44	6,979.18	22.17	20.81
Sexto	133,616	2,389.29	2,741.14	9,002.73	9,720.32	30.18	28.98
Séptimo	133,667	2,862.96	3,252.62	11,865.69	12,972.94	39.78	38.68
Octavo	133,638	3,511.38	4,084.72	15,377.07	17,057.66	51.55	50.87
Noveno	133,788	4,647.60	5,362.38	20,024.67	22,420.04	67.15	66.88
Décimo	134,911	9,705.95	11,001.11	29,730.62	33,421.15	100.00	100.00

Fuente: Encuesta de hogares múltiples del Ministerio de Economía 1997 y 1998.