



Universidad Tecnológica de El Salvador

El Salvador a principios del nuevo siglo



en confrontación. Así despilfarramos enormes cantidades de recursos que podrían utilizarse en mejorar el clima de oportunidades o en afianzar los logros alcanzados. Por eso no tenemos el desarrollo humano de otras sociedades con menos energía, pero con más capacidad de crear instituciones confiables para administrar riesgos y diferencias.

Nuestro dilema no radica, como se piensa, entre el inmovilismo y el cambio. De hecho, en un mundo donde el ceteris paribus (todo lo demás constante) ha sido sustituido por el de mutatis mutandis (todo cambia y al mismo tiempo), resulta absurdo apostarle al inmovilismo.

El problema es que no nos hemos puesto de acuerdo en la dirección ni en el propósito de los cambios. Este problema, que parece bastante común en los países de desarrollo humano medio, entre nosotros se magnifica, porque carecemos de una visión de futuro ampliamente compartida que asegure una convergencia mínima de las propuestas de desarrollo.

Las propuestas abundan, incluso podrían acercarse en sus planteamientos. Pero, en El Salvador continúa siendo escaso el acervo de capital social, entendido éste como la capacidad de los actores de una sociedad para apoyarse recíprocamente con miras al logro de propósitos comunes.

Con los Acuerdos de Paz entramos a la edad de la razón, se dice con frecuencia. También hay otros comentarios igualmente sintéticos y fundamentales: por fin nos dimos cuenta que el país es de todos y todas, independientemente de nuestras diferencias; la toma de las grandes decisiones es, cada vez menos, asunto exclusivo de una elite; y nunca como ahora el peso de la sociedad civil ha sido tan decisivo en el rumbo político que hemos elegido.

Todos son comentarios de gran valor que expresan distintas dimensiones del cambio histórico reciente. Sin embargo, todavía no hemos construido instituciones sólidas que garan-

ticen, realmente, nuestra ruptura con el pasado. Y ese es el gran desafío que debemos superar para transformar en desarrollo humano la abundancia de energía que existe en nuestro territorio y en nuestra gente.

El presente trabajo consta de tres partes: la primera, da cuenta de los principales cambios y transformaciones ocurridas en el país durante los últimos 20 años; la segunda, destacan los avances obtenidos en las diferentes áreas, así como las principales brechas y desafíos pendientes; y la tercera, plantean algunas conclusiones y se definen unos puntos que deben de ser abordados con urgencia dentro de una estrategia nacional de desarrollo.

### Algunas transformaciones en los últimos veinte años

Entre 1950 y 1980 El Salvador intentó alcanzar el desarrollo a través del llamado Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (MISI). Este modelo, se caracterizó por apoyarse en un fuerte intervencionismo estatal, materializado en diferentes políticas como: altos aranceles a la importación de los bienes producidos por las industrias nacientes y bajos aranceles a los insumos y materias primas requeridas para su fabricación; otorgamiento indiscriminado de subsidios e incentivos fiscales; aplicación intensiva de barreras no arancelarias (permisos de importación, licencias previas, avales, cuotas, prohibiciones, etc.); controles de precios a bienes de consumo básico; fijación de la tasa de interés y del tipo de cambio; creación de empresas públicas encargadas de la producción y/o comercialización de bienes y servicios considerados "estratégicos"; reformas fiscales tendientes a facilitar incrementos sustantivos de la carga tributaria y del gasto público; etc.

Durante los años sesenta, el MISI fue acompañado de un proceso de integración económica regional, arrojando resultados bastante satisfactorios. El país creció a una tasa promedio anual de más de 5 por ciento; se incrementaron de





ción inestable que culminó con un golpe de Estado en 1979 y el estallido del conflicto armado en 1981.

En los años ochenta, el desarrollo dejó de ser una preocupación para El Salvador. El conflicto bélico imperante condujo a la configuración de un esquema de economía de guerra, en el que las distintas esferas de acción gubernamental (incluidas la política económica y la política social) fueron subordinadas al esfuerzo contrainsurgente.

Por esa razón, aunque en determinadas ocasiones (i.e. 1983 y 1986) se trataron de impulsar programas parecidos a los de estabilización y de ajuste estructural promovidos por el FMI y el Banco Mundial, éstos nunca lograron adquirir la suficiente consistencia ni produjeron los resultados esperados. Puede afirmarse por consiguiente, que la década de los ochenta fue un período de crisis que pudo incluso alcanzar dimensiones mayores, de no haber sido por la fuerte asistencia económica recibida del exterior y por las crecientes migraciones.

La crisis económica y social tuvo las siguientes manifestaciones: el PIB per cápita disminuyó en un 25 por ciento entre 1979 y 1989; el porcentaje de hogares con ingresos inferiores al costo de la canasta básica de consumo (índice de pobreza) aumentó en más de 10 puntos porcentuales entre 1976 y 1990; los salarios mínimos reales en la agricultura, la industria y los servicios representaban en 1989 menos del 50 por ciento de su valor de 1979; la tasa de desempleo abierto se mantuvo en el orden del 10 por ciento.

Más del 20 por ciento de la población se vio obligada a emigrar de sus lugares de origen en busca de mejores oportunidades o bajo la calidad de refugiados; la tasa de inflación, que en los años setenta tuvo un valor promedio de alrededor de 9 por ciento, se aceleró en los años ochenta hasta alcanzar un nivel promedio de 24.7 por ciento en el período 1985-1989; las exportaciones disminuyeron de US\$ 1,130 millones en 1979 a US\$ 497.5 millones en 1989; el sistema financiero entró en un virtual estado de quiebra y; finalmente, las finanzas públicas mostraban profundos desequilibrios que difícilmente podían seguir siendo financiados con préstamos y donaciones.

Esta situación comenzó a cambiar a principios de los años noventa debido a las reformas jurídico-políticas emprendidas como parte de los Acuerdos de Paz y a un agresivo programa de reformas económicas y sociales con orientación de mercado que se comenzó a aplicar en 1989.

---

**El continuo  
movimiento al que  
hemos estado  
sometidos a lo largo de  
la historia, por causas  
naturales o sociales,  
nos ha convertido en  
un pueblo tenaz,  
emprendedor y  
laborioso; pero,  
también, intolerante,  
desconfiado y violento**

---

Los Acuerdos de Paz no sólo pusieron fin a la guerra, sino que también posibilitaron un conjunto de reformas jurídico políticas que buscaban la transformación del régimen autoritario y excluyente que se tenía, en un régimen más democrático, inclusivo y competitivo. Las reformas se concentraron en tres grandes órdenes:

- La desmilitarización de la vida política y de la sociedad, mediante la limitación de las atribuciones y la definición de un nuevo marco doctrinario de la Fuerza Armada, unida a la creación de la Policía Nacional Civil (PNC) y la Academia Nacional de Seguridad Pública con autonomía de la estructura y los mandos de la Fuerza Armada.
- El fortalecimiento del sistema de justicia, a través de la reorganización de la forma de elección de la Corte Suprema de Justicia, la redefinición de la estructura del Consejo Nacional de la Judicatura, la creación de la Escuela de Capacitación Judicial, la asignación del 6 por ciento del presupuesto general de la nación y la creación de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH).
- Las reformas al sistema político electoral, que se centraron en la creación del Tribunal Supremo Electoral, la introducción de importantes cambios en el Código Electoral y el fortalecimiento del rol de los partidos políticos en el control y la supervisión del proceso electoral.

Las reformas económicas, inspiradas en el llamado "Consenso de Washington" se concentraron en controlar la inflación, liberalizar el comercio y el sistema financiero, privatizar la mayoría de empresas públicas y eliminar los controles de la mayoría de bienes y servicios ofrecidos en la economía. Para controlar la inflación se fijó el tipo de cambio (proceso que culminó con la Ley de Integración Monetaria que abre paso a la dolarización), se mantuvo una política monetaria estricta (sólo interrumpida durante el primer intento de dolarización, en 1995) y se guardó una relativa disciplina fiscal.

En materia comercial se redujeron y simplificaron los aranceles de importación, se eliminaron los impuestos a la exportación y las barreras no arancelarias al comercio, se acordó la adhesión primero al GATT y luego a la Organización Mundial del Comercio (OMC), se eliminaron las restric-



ciones a la inversión extranjera y se le ampliaron los incentivos, se negociaron tratados de libre comercio con República Dominicana, México, Chile y Panamá y se han iniciado negociaciones con Canadá y los Estados Unidos.

Las reformas en el sector financiero se concentraron en el saneamiento y posterior venta de los bancos comerciales a inversionistas privados y en la promulgación de una nueva Ley de Bancos y Financieras y de nuevas leyes del Banco Central de Reserva y de la Superintendencia del Sistema Financiero.

También se emprendió un proceso de privatizaciones que, además de la banca, incluyó al sistema de ahorro para pensiones, las distribuidoras de energía eléctrica, los servicios de telecomunicaciones y otras empresas estatales. Finalmente, el proceso de reformas incluyó la eliminación de los controles de precio que se mantenían sobre cerca de 300 bienes y servicios (incluido el de la tasa de interés).

Finalmente, las reformas en el área social se tradujeron en: a) un fuerte aumento del gasto social, que pasó de representar el 22 por ciento del presupuesto en 1992 al 36.2 por ciento en 1999, aprovechando el "Dividendo de Paz" derivado de la finalización del conflicto armado; b) en la creación de entidades y programas tales como el Fondo de Inversión Social (FIS), el Fondo de Desarrollo Económico y Social para las municipalidades (FODES) y programas tales como EDUCO, Escuela Saludable y los Sistemas Básicos de Salud Integral (SIBASI) que han fortalecido las capacidades de desarrollo local y de atención a grupos vulnerables.

**todavía no hemos  
construido  
instituciones sólidas  
que garanticen nuestra  
ruptura con el pasado.  
Y ese es el gran  
desafío que debemos  
superar para  
transformar en  
desarrollo humano la  
abundancia de energía  
que existe en nuestro  
territorio y en nuestra  
gente**

### avances, brechas y desafíos

Los resultados derivados de las reformas jurídico, políticas, económicas y sociales, emprendidas durante los años noventa son interpretados de manera diversa.

En los círculos gubernamentales, por ejemplo, la opinión preponderante, al menos hasta antes de las elecciones del pasado 16 de marzo, era que producto de las reformas el país finalmente había logrado entrar en un círculo virtuoso de democracia – crecimiento – desarrollo humano.

Algunos de los principales argumentos que con mayor frecuencia son mencionados para respaldar dicho argumento son: que el país es uno de los pocos de América Latina calificado con grado de inversión por las clasificadoras de riesgo soberano, lo cual evidenciaría que es un ejemplo de estabilidad macroeconómica; que aunque la economía se ha desacelerado, las tasas de crecimiento económico del país son de las más altas de la región; que luego de la dolarización la inflación es similar a la registrada en los países desarrollados; que la tasa de pobreza ha disminuido más de 20 puntos porcentuales durante los últimos 10 años; y que el país es un ejemplo de transición democrática.

Por el contrario, en los principales círculos de oposición lo que se plantea es que durante los últimos 10 años el país está igual o ha retrocedido. Se considera que las reformas económicas, a las que califican de neoliberales, han debilitado al Estado y han favorecido a pequeños grupos empresariales muy cercanos a los círculos de poder.

Señalan además que la economía está estancada, que la distribución del ingreso

Universidad Tecnológica de El Salvador

El Salvador a principios del nuevo siglo

so se ha vuelto más desigual y que la pobreza lejos de disminuir habrá aumentado a niveles cercanos al 80 por ciento. Cuestionan además al gobierno de dar muestras de retorno al autoritarismo, de mantener un control sobre la Asamblea Legislativa, de obstaculizar la participación ciudadana, de ejercer control sobre los medios de comunicación y de haber aumentado la corrupción.

Lo cierto, sin embargo, es que algunos resultados de las reformas han sido satisfactorios, pero que también hay áreas donde los avances han sido menores a lo esperado, otras en las que los avances han sido mínimos y otras en las que pareciera que se está retrocediendo.

El resultado de este conjunto de situaciones, es el clima de optimismo que predominó durante la primera mitad de los años noventa que se ha ido sustituyendo, poco a poco, por un ambiente cargado de escepticismo y frustraciones. De no modificarse oportunamente, podría hacer que se pierdan los logros económicos y sociales y los avances en la democratización, que son, sin duda, los principales logros de esa década.

En el área jurídico-política se han dado algunos avances incuestionables. Los más importantes son, sin duda, la desmilitarización de la sociedad a partir del estricto cumplimiento de la Fuerza Armada de su nuevo marco doctrinario y la erradicación de los grandes fraudes electorales.

Se ha dado avances también, aunque de menor envergadura, en las actividades de promoción y defensa de los derechos humanos, en la profesionalización de la Policía Nacional Civil y en el fortalecimiento técnico y financiero de los gobiernos municipales.

Menos perceptibles son aún los avances en la administración de justicia, donde, a pesar de haberse dotado de mayor autonomía a las entidades responsables y de haberseles for-

talecido financieramente, todavía persisten fuertes críticas en las que se cuestiona desde la capacidad hasta la honestidad del trabajo realizado tanto por la Corte Suprema de Justicia y los jueces, como por la Fiscalía General de la República y la Procuraduría General de la República.

En esta área, sin embargo, también hay preocupaciones porque hay campos en los que el país no está evolucionando en la dirección deseada. Uno de ellos, es la creciente polarización que se observa entre las principales fuerzas políticas del país, la cual no sólo impide la construcción de los acuerdos requeridos para dotar de una constancia mínima a las políticas públicas, sino que también obstaculiza el adecuado respeto de las reglas del juego vigentes.

Muy relacionado a este problema está el derivado de la creciente pérdida de confianza de la población, especialmente hacia los partidos políticos y las diferentes entidades del Estado, que estaría evidenciando cierto desencanto y frustración sobre los resultados esperados del proceso de democratización. La ausencia de una auténtica relación entre los representantes y los representados parece ser una de las principales razones que explican esta crisis de confianza que afecta tanto a los partidos políticos, como la mayoría de entidades del Estado.

En el ámbito económico, los principales resultados positivos han sido: el rápido crecimiento económico observado especialmente entre 1990 y 1995, cuando se registró una tasa promedio anual de 6.1 por ciento; el control de la inflación, que se ha mantenido a niveles de menos de 3 por ciento durante los últimos 3 años; y la fuerte expansión de las exportaciones, que han triplicado su valor en los últimos 12 años.

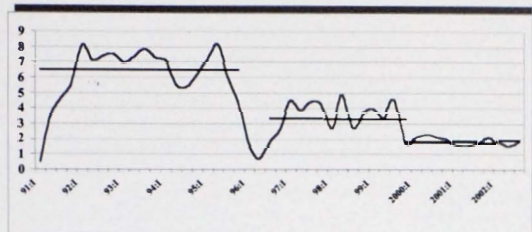
Preocupa, sin embargo, que la brecha comercial en los últimos 10 años no ha cesado de crecer y si bien no ha generado mayores dificultades, ello se debe al fuerte incremento de las remesas familiares, las cuales pasaron de US\$ 322 millones en 1990 (5.9% del PIB) a US\$ 1,935.2 millones en 2002 (13.3% del PIB), pero que parece que ya están llegando a su límite.

Por otra parte, desde 1996, la economía ha caído en un largo período de lento crecimiento que todavía continúa, a tal punto que la tasa promedio anual de crecimiento descendió de 6.1 por ciento, en el período 1991-1995, a 2.8 por ciento, en el período 1996-2002 (ver Gráfica N° 1).



Gráfico N° 1

El Salvador: tasa de crecimiento interanual del PIB trimestral, 1991-2002



Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador.

El término Consenso de Washington incluye el siguiente decálogo de políticas económicas: i) disciplina fiscal; ii) gasto público enfocado en necesidades sociales; iii) reforma tributaria orientada más a la ampliación de la base de recaudación para el incremento y la progresividad de los impuestos; iv) tasas de interés positivas determinadas por el mercado; v) liberalización comercial y promoción del sector exportador; vi) tipo de cambio competitivo y fijado por el mercado; vii) inversión extranjera sin obstáculos ni requisitos; viii) empresas estatales privatizadas; ix) actividad económica con amplia desregulación; x) derechos de propiedad con garantías reforzadas (Williamson, 1990).

A ello habría que agregar el crítico desempeño que ha tenido el sector agropecuario, cuya participación en el PIB se redujo de 25 por ciento en 1980 a menos de 12 por ciento en 2002, constituyéndose en uno de los principales obstáculos para continuar disminuyendo la pobreza, especialmente en las áreas rurales.

Otro tema crítico es el fiscal, especialmente en lo concerniente a la deuda pública, la cual aumentó en un 63.2 por ciento entre 1998 y 2002 al pasar de US\$ 3,953.6 en el primer año a US\$ 6,453.4 en el último (ver Cuadro N° 1). Este crecimiento de la deuda pública es en gran medida consecuencia de la dinámica del déficit fiscal, el cual aumentó de 2.6 por ciento del PIB en 1998, a 4.4 en 2002.

También es motivo de creciente preocupación que debido a la escasa atención que se brindó durante el proceso de

privatizaciones a aspectos tales como la promoción y defensa de la libre competencia, la defensa de los derechos del consumidor y la autonomía requerida por las instituciones responsables de la supervisión y control de los sectores privatizados (superintendencias), ahora se observan muchos abusos que además de encajarse los servicios ofrecidos le restan competitividad al conjunto de la economía. (Ver cuadro No. 1)

En el área social, los principales logros registrados están relacionados con la mayor cobertura alcanzada de los principales servicios sociales básicos con la disminución de la pobreza de ingresos de 66.7 por ciento en 1991 a 44.7 por ciento en 2001 (ver Cuadro N°2). Esto aunado al aumento del ingreso per cápita le ha permitido al país aumentar el valor del Índice de Desarrollo Humano y descender de la posición 115 a la 104 entre 173 países clasificados. (Ver Gráfico No. 2).

Pese a los avances, las brechas y desafíos pendientes en el área social continúan siendo considerables. Según datos de la Encuesta de Hogares de 2001, la escolaridad promedio en el país es de cinco años, el 24 por ciento de los hogares carecen de servicio de agua por cañería, y el 31 por ciento de la población no tiene acceso a servicios básicos de salud.

Según datos de la Encuesta Nacional de Salud Familiar de 1998 el 11.8 por ciento de personas menores de 5 años se encontraban con niveles de desnutrición global (bajo peso por edad). Además, luego de los terremotos el déficit habitacional aumentó de 36 a 41.6 por ciento del total de hogares. El país continúa presentando una distribución del ingreso muy desigual. El 20 por ciento más rico de la población percibe ingresos 18 veces mayores que el 20 por ciento más pobre.

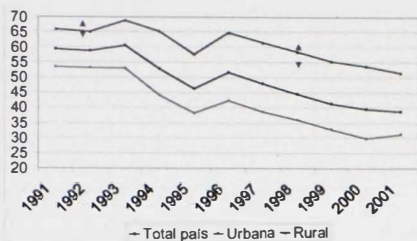
Por su parte, el coeficiente de Gini, que es también un indicador de la desigualdad en la distribución del ingreso, es superior a 0.5 (cuando dicho coeficiente es igual a cero existe completa igualdad, mientras que si tiene un valor de uno

Cuadro N° 1 El Salvador: Deuda pública por plazo

Año	1998	1999	2000	2001	2002	Enc-03
Corto plazo	205.0	231.7	441.8	685.6	0	0
Med. y largo plazo	3748.6	4077.5	4355.3	4840.2	6437.2	6453.4
Total	3953.6	4309.2	4797.1	5525.8	6437.2	6453.4

Fuente: BCR

Gráfico N° 2  
Incidencia de la pobreza de ingreso urbano-rural.  
1991-2001.  
(En porcentaje de hogares)



Fuente: Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples, DIGESTYC. Varios años

indica que el 1 por ciento más rico percibe todo el ingreso), lo que coloca al país como parte del 20 por ciento de países con mayor desigualdad en el mundo.

Habría que agregar, además, que a pesar de los importantes aumentos registrados en el gasto social, El Salvador continúa siendo de los que menos recursos asigna a este rubro en América Latina. Prueba de ello, es que, de acuerdo a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el gasto social per cápita promedio en la región, expresado a precios de 1977, fue para los años 1998 y 1999 de US\$ 540, mientras que para El Salvador sólo fue de US\$ 82, superando únicamente a Honduras y Nicaragua.

Los bajos niveles históricos de gasto social y de gasto prioritario en desarrollo humano explican, en gran medida, el porqué en el Informe sobre desarrollo humano 2002 del PNUD, El Salvador ocupa la posición 104 en el IDH, pero retrocede trece posiciones, en relación a la casilla que le corresponde, cuando los países son ordenados de acuerdo a su PIB per cápita ajustado por la paridad del poder adquisitivo. (Ver Cuadro No. 1.2)

#### Conclusiones y lineamientos para una estrategia nacional de desarrollo

De lo expuesto anteriormente se puede concluir que las transformaciones emprendidas en El Salvador luego de finalizado el conflicto armado han producido hasta ahora algunos resultados bastante satisfactorios. Lamentablemente, desde hace algunos años, la situación en diferentes ámbitos ha comenzado a mostrar signos de estancamiento y de deterioro que, de no abordarse oportunamente, podrían revertir los principales avances logrados.

No sin razón se señala que el vacío más importante de El Salvador de hoy es que no cuenta con una estrategia nacional de desarrollo humano resultante de un amplio proceso de participación, construida a partir del reconocimiento de las fortalezas y limitaciones que presenta el país, así como de las oportunidades y amenazas derivadas del constante cambio que impone la globalización. El documento del Plan de Nación es, sin duda, lo que más se aproxima al esfuerzo requerido, pero es importante tener en cuenta que se trata de un documento hecho cinco años atrás, cuando el contexto era bastante diferente.

Las nuevas transformaciones requeridas deben de estar orientadas de manera prioritaria a superar las deficiencias que presenta el sistema político electoral y a crear condiciones para un crecimiento alto, socialmente justo y sostenible en el tiempo.

En el ámbito político es cada vez más necesario impulsar reformas que contribuyan a recobrar la confianza en el sistema electoral y los partidos políticos, así como el establecimiento de espacios institucionales que permitan concertar políticas de Estado, hacer transparentes los procesos de decisión e intervenir eficazmente sobre los problemas.

Sin los elementos de transparencia, concertación y eficacia incorporados a la capacidad y comportamiento de las elites gobernantes, será muy difícil el avance hacia los grados de confianza, participación y tolerancia que hagan sostenible y robusto el sistema democrático.

Por otra parte, crear condiciones para un crecimiento alto, socialmente justo y sostenible en el tiempo requiere de la puesta en marcha de políticas que permitan consolidar la estabilidad macroeconómica, integrar a los sectores excluidos de los beneficios del crecimiento económico, intensificar la competencia, fortalecer la competitividad del sector privado, controlar la corrupción y fortalecer técnica y financieramente al Estado.

Algunos lineamientos que habría que tener en cuenta para construir esa estrategia nacional de desarrollo humano son los siguientes:

- Sistema político electoral. En esta área lo que se necesita es dar viabilidad a las reformas que, de manera insistente, se han venido planteando durante los últimos años, las cuales incluyen:
  - La construcción del vínculo representante/representado, abriendo una discusión en torno a las circunscripciones electorales y, en particular, sobre la reducción de la desproporcionalidad de los distritos electorales.



## El Salvador a principios del nuevo siglo

- La separación de la función administrativa y la jurisdiccional en el Tribunal Supremo Electoral, y la ciudadanización de los organismos electorales permanentes y temporales.
- La actualización y depuración permanente del registro electoral, y la introducción del voto domiciliar.
- La modernización y democratización de los partidos políticos, mediante la promulgación de una ley de partidos que regule aspectos cruciales, como el financiamiento público y privado.
- El voto de los salvadoreños y las salvadoreñas en el exterior.
- Y la incorporación dentro del sistema político electoral de acciones afirmativas que promuevan la participación real y efectiva de las mujeres en las estructuras del poder político.

Si no se avanzara en estas reformas podría aumentar la fragilidad del sistema político. Y, en ese caso, podría darse una regresión de carácter autoritario. En cambio, las reformas favorecen el camino hacia la consolidación democrática.

- Sistema de frenos y equilibrios. Otro reto consiste en la instauración de un sistema de frenos y equilibrios fundamentado en una auténtica división de poderes, a partir de la cual ningún órgano de gobierno pueda imponerse sobre los otros. En El Salvador, el Órgano Ejecutivo parece ser más poderoso que los otros dos, de manera que su control institucional es fundamental para la confianza y la credibilidad que requiere el camino que lleva de la estabilización al crecimiento sostenido.

El Órgano Legislativo, por su parte, debe de evolucionar hacia una especie de foro donde se aprueben las leyes, asegurando que se reflejen las necesidades y los deseos de la sociedad. Finalmente, el Órgano Judicial debe de asegurar una pronta y cumplida justicia, emitiendo resoluciones imparciales e independientes.

- Descentralización. La descentralización es una estrategia adecuada para asegurar la gobernabilidad. La complejidad de las reformas pendientes y la necesidad de hacer partícipes a los actores involucrados mediante la negociación y la búsqueda de consensos, hacen de la descentralización una vía idónea para la gobernabilidad.

De hecho, la descentralización se presenta actualmente casi como la única forma con capacidad de disminuir la

Cuadro N° 1.2  
América Latina (17 países): Gasto público social per cápita  
Años 1998-1999. (En dólares 1977)

País	Gasto público social per cápita	Gasto público social como porcentaje del gasto público total	Gasto público social como porcentaje del PIB
América Latina <sup>a/</sup>	540	47.8	13.1
Argentina	1687	63.6	20.5
Bolivia	168	56.5	16.1
Brasil <sup>b/</sup>	1011	60.4	21.0
Chile	827	66.8	16.0
Colombia <sup>c/</sup>	381	35.5	15.0
Costa Rica	622	43.1	16.8
El Salvador	82	27.0	4.3
Guatemala	107	46.2	6.2
Honduras	57	34.3	7.4
México	402	58.5	9.1
Nicaragua	57	37.0	12.7
Panamá	642	38.6	19.4
Paraguay	132	46.2	7.4
Perú	192	38.3	6.8
República Dominicana	135	39.7	6.6
Uruguay	1539	72.5	22.8
Venezuela	313	37.3	8.6

Fuente: CEPAL. "Panorama Social de América Latina 2001-2002". División de Desarrollo Social, base de datos sobre gasto social  
<sup>a/</sup> Promedio simple de los países excluidos Bolivia y El Salvador. El promedio para América Latina, si se incluye estos países en los bienes (1994-1995, 1996-1997 y 1998-1999, es de 422,453, y 491 dólares, respectivamente.  
<sup>b/</sup> Estimación del gasto social consolidado. Véase recuadro IV1  
<sup>c/</sup> A partir de 1994 las cifras se calcularon utilizando la nueva serie de Producto Interno Bruto a precios corrientes.



enorme brecha que existe entre ricos y pobres, entre personas con buena e insuficiente educación, entre informadas y desinformadas, entre las que tienen y no tienen acceso a servicios sociales básicos y, en suma, entre personas provistas de opciones y personas agobiadas por privaciones.

Además, algunos asuntos de gran sensibilidad social como la gestión del agua, el acceso universal a servicios sociales básicos, el reordenamiento territorial y la reconstrucción difícilmente podrán avanzar a la velocidad requerida, si no se enmarcan dentro de una estrategia de descentralización.

- Necesidad de una estrategia de crecimiento. Una de las principales limitaciones de las reformas económicas impulsadas de 1989 a la fecha es que no han estado insertas dentro de una estrategia de crecimiento económico. Ingenunamente, se ha trabajado con el supuesto según el cual los procesos de apertura y liberalización producen de manera automática el crecimiento económico.

Es importante destacar que el crecimiento económico depende de la dinámica de los procesos de inversión, y que éstos a su vez, dependen del marco de políticas seleccionadas deliberadamente para orientar la asignación de los recursos (estrategias de crecimiento).

Las estrategias de crecimiento más conocidas son la de sustitución de importaciones, la de promoción de ex-

portaciones y la de atracción de inversiones. Presentadas a nivel teórico, parecen excluyentes, pero lo cierto, es que los países que tienen éxito en el crecimiento generalmente hacen una combinación de las mismas.

Otro aspecto importante de tener en cuenta, es que las estrategias deben concretarse en medidas cuya definición e implementación requieren de recursos que tienen que ser liberados por el Estado. Las medidas también deben estar enmarcadas dentro de una temporalidad definida y apuntar hacia el logro de objetivos y metas cuantitativas previamente determinadas.

- Fortalecimiento de la estabilidad macroeconómica y pacto fiscal. La estabilidad macroeconómica del país se ha deteriorado sustancialmente durante los últimos años y, de no actuar oportunamente, podría dar lugar al estallido de una crisis similar a la de México de 1994 o de Argentina de 2001.

El déficit fiscal y la deuda pública han crecido a tasas muy elevadas, de manera que se requiere de una gran esfuerzo fiscal para volver manejable dicha situación. Ello, sin embargo, no será posible de lograr, a menos que se inicie pronto la concertación de un pacto fiscal que permita recaudar los recursos requeridos para evitar un mayor deterioro de las cuentas fiscales, para financiar la estrategia de crecimiento y para atender las deudas sociales postergadas con los grupos hasta ahora marginados de los frutos del crecimiento económico.

La tarea no es nada fácil. En primer lugar, porque el problema ni siquiera goza del reconocimiento de los principales tomadores de decisión del país. En segundo lugar, porque dados los niveles de confrontación que prevalecen entre las principales fuerzas sociales y políticas, lo más probable es que la búsqueda de responsables profundizará todavía más sus diferencias. Finalmente, porque aún si se generara un clima propicio para discutir la posibilidad de un pacto fiscal, los conflictos resurgirán una vez que comenzaran a discutirse las posibles medidas.

Todos los objetivos que se mencionan se pueden alcanzar. Hay suficiente energía para llevarlos a cabo. Además, y sobre todo, existe la necesidad de avanzar en esas áreas. Esas y otras medidas son fundamentales para consolidar la gobernabilidad democrática, y enrumbarlos hacia un crecimiento alto, socialmente justo y sostenible en el tiempo.

\* William Pleitez, analista y consultor económico.