

- v) Eliminación de los depósitos previos de importación y simplificación de los trámites de intercambio comercial; y
- vi) Establecimiento de un sistema de "draw-back" para los exportadores no tradicionales.

En relación a la política de exportación propiamente tal es menester señalar que El Salvador tramitó su admisión al GATT obteniendo una respuesta afirmativa por parte de este ente internacional. Por su parte la eliminación del componente específico del impuesto de exportación del café ha redundado en una mayor rentabilidad para los productores dedicados a este rubro y ha incentivado las exportaciones de este grano. Las exportaciones en general también se han tratado de fomentar y eliminar mediante la Ley de Zonas Francas y Recintos Fiscales.

En el ámbito cambiario se procedió a eliminar los diferentes mercados cambiarios existentes, llegándose a establecer una unificación del tipo de cambio a través de una política de liberalización de dicho mercado. Se incentivó la creación de casas de cambio para incrementar la competencia en el sistema y se eliminaron las restricciones existentes para la obtención de divisas como un paso importante para estimular la demanda de moneda extranjera y presionar el tipo de cambio real hacia el alza, fenómeno que no se ha visto en toda su dimensión, debido a la gran abundancia y oferta de divisas que han tendido a sobrevaluar la moneda local (colón). Es importante, en todo caso, señalar que actualmente el BCR, por ley, ya no puede fijar directamente el tipo de cambio.

e) *Sistema Financiero*

En el área de las tasas de interés el sistema financiero salvadoreño adolecía de varios problemas estructurales que impedían su desarrollo y su eficiente desenvolvimiento. En efecto, las tasas de interés eran fijadas por la autoridad monetaria, tanto para los bancos como para las asociaciones de ahorro y préstamo. También existía una alta dispersión de dichas tasas y éstas resultaban ser negativas en términos reales.

A mediados del año 1989 el diagnóstico que se hizo con respecto al sistema financiero de El Salvador fue que existía una cuantiosa mora en la cartera de inversiones que hacía que el sistema bancario y de ahorro y préstamo estuviera casi completamente en quiebra. Otro problema de que adolecía El Salvador era la ausencia de un mercado de capitales. En relación a los instrumentos de control monetario se debe mencionar que existía un encaje relativamente elevado y diferenciado por tipo de institución y un control selectivo de crédito.

Para solucionar la enorme cantidad de problemas por los que atravesaba la banca salvadoreña, el Programa de Ajuste Estructural contempla la implementación de varias medidas y políticas tendientes a modernizar y hacer más eficiente el sistema financiero nacional, de tal modo de promover el ahorro doméstico en la economía y poder movilizar así los recursos financieros necesarios hacia aquellas actividades productivas de mayor rentabilidad social. Las medidas que se han tomado dentro de esta amplia reforma económica han sido básicamente las siguientes:

- i) Simplificación de la estructura de tasas de interés y fijación de dichas tasas a niveles compatibles con la inflación;
- ii) Autorización a los bancos y asociaciones de ahorro y préstamo (AAP) para que fijen libremente sus tasa según sus rangos, con pisos (pasivos) y techos (activos) determinados por el BCR;
- iii) Reducción del encaje de los bancos para depósitos de ahorro y a plazo y elevación del encaje legal de las AAP al nivel de los bancos comerciales;
- iv) Emisión de Certificados de Depósitos para la Vivienda; y
- v) Constitución de una Bolsa de Valores en el país.

Con respecto a la legislación de las instituciones bancarias y financieras, cabe mencionar que se aprobaron cuatro leyes importantes tendientes a fortalecer al sistema financiero de El Salvador: la Ley Orgánica de la Superintendencia del Sistema Financiero; la Ley de privatización de los Bancos Comerciales y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo; la Ley Orgánica del Banco Central de Reserva y la Ley de Saneamiento y Fortalecimiento de los Bancos Comerciales y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo. Este marco regulatorio debería crear las condiciones necesarias para el surgimiento de una verdadera competencia en el sector bancario que conduzca efectivamente a una canalización eficiente de los recursos que administra el sistema bancario.

A finales del año 1991 se inicia la privatización de los primeros bancos comerciales en El Salvador como parte del programa de modernización de la Banca. Se espera, por su parte que la existencia de tasas de interés reales positivas incentive el ahorro nacional haciendo menos dependiente a la economía salvadoreña del ahorro externo y mejorando la asignación y el uso del crédito financiero.

Dado que el adecuado funcionamiento y operación del sistema financiero en El Salvador requería de un ente estatal fiscalizador técnicamente capacitado para supervisar a los bancos privados, se ha efectuado un programa de fortalecimiento y capacitación de la Superintendencia del Sistema Financiero.

*f) Sector Agropecuario*

En el caso del café, existían problemas graves tales como: la presencia de un monopolio exterior de comercialización (INCAFE); un alto impuesto de exportación a este producto y una baja productividad del cultivo en conjunto con ineficiencias en relación a la investigación tecnológica. Todos estos problemas, además de la sobrevaluación cambiaria, causaban un estancamiento en la producción y exportación de este producto con el consiguiente perjuicio para la economía salvadoreña en términos de divisas, ingresos fiscales y empleo rural.

En el mercado del azúcar también se observaba la presencia de un monopolio en la comercialización del producto, tal como era el caso del INAZUCAR. Los ingenios

azucareros estaban en manos del Estado y adolecían de grandes deficiencias en general. Por otra parte existía una política de precios dirigida por el Estado y no por el mercado, y la calidad de la caña de azúcar era sumamente baja. La gran regulación interna por parte de la autoridad gubernamental al igual que el control sobre las exportaciones del cultivo fomentaban la ineficiencia del sector. En el mercado del algodón también se observaban grandes deficiencias, dado que existía una institución estatal llamada COPAL que ejercía funciones de monopsonio y monopolio a la vez, introduciendo de ese modo grandes distorsiones económicas al mercado y desalentando la siembra de ese cultivo de exportación. En efecto, en este mercado se daban grandes faltas de eficiencia tanto en la fase agrícola como en la transformación industrial.

Los granos básicos también se encontraban desestimulados en cuanto a su producción, debido a diferentes políticas que se llevaron a cabo principalmente por la década de los años 80. En la mayoría de los mercados de granos básicos existía control de precios y se entregaban subsidios generalizados a muchos insumos agropecuarios. La política de precios seguida por el Instituto Regulador de Abastecimiento (IRA) desalentó la producción y generó escasez en los mercados de estos productos. La tasa de cambio sobrevaluada disminuyó también artificialmente el precio doméstico de estos cultivos afectando, por consiguiente, su rentabilidad. La ayuda alimentaria proveniente del exterior, por falta de focalización, significaba también una competencia desleal con los granos básicos producidos localmente.

Por último, con respecto a los productos agrícolas no tradicionales es menester mencionar que tanto la sobrevaloración cambiaria como los excesivos trámites en las operaciones de importación y exportación le han restado rentabilidad y competitividad al país en estos productos. Además, no ha existido hasta el momento un sistema que pueda garantizar normas de calidad fitosanitarias y de otra índole requeridas y necesarias para la exportación de estos cultivos agrícolas.

Durante la década de los ochenta se realizó en el país un proceso de Reforma Agraria que tuvo grandes costos en términos de eficiencia y productividad al interior del sector agropecuario. Este proceso tuvo la característica de ser altamente ineficiente y politizado, y ha generado hasta la actualidad una enorme incertidumbre con respecto a la tenencia de la tierra, fenómeno que ha implicado un desincentivo a la inversión y a la adopción de nuevas tecnologías. Las cooperativas del sector reformado no han dado los resultados productivos esperados.

En el sector agropecuario se han adoptado una enorme cantidad de medidas y políticas de fondo en el marco del Programa de Ajuste Estructural con la finalidad y el propósito de sentar las bases para el logro de un crecimiento económico alto y sostenido en el tiempo para este sector. Se pretende, con tales medidas, incrementar la productividad y la eficiencia del sector agropecuario, impulsando su modernización tecnológica. Las principales medidas que se han adoptado hasta el momento son primordialmente las siguientes:

- i) Eliminación del monopolio del INCAFE y del INAZUCAR;

- ii) Privatización del Instituto Salvadoreño de Investigaciones del Café (ISIC);
- iii) Eliminación del monopolio y monopsonio que ejercía la COPAL;
- iv) Reducción del impuesto de exportación del café;
- v) Adopción de una tasa de cambio única y más realista;
- vi) Implementación de bandas de precios para el maíz y el arroz como un mecanismo de estabilización;
- vii) Eliminación de funciones de control y regulación por parte del IRA; y
- viii) Unificación de los aranceles en la mayoría de los productos básicos y eliminación de varias restricciones que existían al libre comercio de granos básicos.

Con respecto a los productos agropecuarios no tradicionales, ha existido un progreso importante que consiste fundamentalmente en la disminución de los trámites requeridos para los permisos de exportación y de importación. Por su parte, en lo que respecta al proceso de Reforma Agraria, se comenzó la consolidación de éste a través de garantizar la opción de la propiedad privada en la tenencia de la tierra acelerándose también la entrega de títulos de propiedad.

*g) Sector Servicios Públicos*

En el sector de la energía eléctrica existían varios problemas de diferente índole que tenían como consecuencia una escasez de energía y una provisión de este servicio a un nivel deficiente. El Estado controlaba completamente la oferta de energía eléctrica, sin ninguna participación del Sector Privado en las áreas de generación, transmisión y distribución. La CEL atravesaba por una delicada y crítica situación financiera debido principalmente a las tarifas subsidiadas y distorsionadas. Esta situación financiera impedía llevar a cabo un ambicioso programa de inversiones que pudiera incrementar la cobertura del servicio tanto a nivel urbano como rural. Por su parte, muchas entidades estatales autónomas y municipalidades tenían grandes deudas con la CEL, agudizando así el problema financiero de esta empresa del Estado. Además, la CEL también se encontraba en mora con los propietarios de las empresas concesionarias de distribución intervenidas en el año 1986.

En el ámbito de las telecomunicaciones también existían grandes deficiencias técnicas, económicas y regulatorias. La oferta telefónica hacia principio de los años 90 era de apenas 120,000 líneas, menos de la mitad de la demanda, aspecto que demostraba la baja cobertura telefónica en El Salvador. La calidad del servicio también estaba mucho de ser la óptima, reflejándose principalmente en la gran congestión y en el tiempo de espera en las llamadas telefónicas. La baja capacidad de implementación de proyectos de expansión impedía un incremento rápido en la cobertura. En el sector de las telecomunicaciones se estaba en presencia de un marco regulatorio inapropiado e ineficiente que estimulaba el monopolio estatal del sector (ANTEL) e impedía la

participación privada. Se debe señalar, por último, que las tarifas telefónicas internas (servicio local medido) estaban subsidiadas.

El diagnóstico que se realizó con respecto al sector transporte a finales de la década de los años 80 fue que existía una total ausencia de una política nacional para el desarrollo eficiente de este sector, especialmente en el ámbito de los caminos, puertos, ferrocarriles, aeropuertos y transporte colectivo. Todo lo anterior a pesar de las grandes deficiencias observadas en todas y cada una de las diversas áreas relacionadas con el sector transporte. En efecto, existía un deterioro sustancial en la red de caminos, debido a una falta de mantenimiento en la décadas anteriores. Esta carencia y falta de mantenimiento también se daba en los aeropuertos del país y en la infraestructura de los puertos marítimos. En relación a CEPA se observaban altos costos operativos debido a la baja productividad de la mano de obra.

Con respecto a los ferrocarriles, se debe señalar que existían altos costos operativos y una baja calidad en el servicio. En el sistema de transporte colectivo de pasajeros se notaba la presencia de un sistema de subsidios altamente ineficiente y poco efectivo, que además generaba mucha corrupción y distorsiones, tal como es el subsidio al diesel utilizado por los buses.

Varias medidas se han tomado con respecto a los servicios públicos en El Salvador dentro del Programa de Ajuste Estructural, destinadas primordialmente a incrementar la cobertura de tales servicios tanto a nivel urbano como rural, en conjunto con un mejoramiento de la calidad del servicio del usuario. Por ejemplo, las tarifas eléctricas han sido ajustadas durante los años 1990 y 1991 como un primer paso para superar la crítica situación financiera por la que atraviesa la CEL. Se están realizando estudios para la introducción de un sistema de fijación de tarifas en base al criterio de costos marginales para eliminar así definitivamente el actual sistema vigente que contempla tarifas subsidiadas, distorsionadas y diferenciadas por nivel de consumo. También se está diseñando un marco regulatorio con la finalidad de permitir una mayor participación del sector privado en el desarrollo del sector energético y un papel del Estado más normativo que productivo.

En el ámbito de las telecomunicaciones se han dado varios pasos dentro del Programa de Ajuste Estructural con el objeto de mejorar el servicio telefónico en el país. Se ha preparado un plan de expansión de telecomunicaciones por parte de ANTEL que considera aumentar 180,000 líneas en 4 años. Por otro lado, se ha incrementado la participación del sector privado en el área de telecomunicaciones en general, dado que ANTEL ha contratado a empresas privadas para la ejecución de diversas obras y el Estado ha otorgado concesiones al sector privado para prestar diversos servicios tales como la telefonía celular, la transmisión de datos, etc.

Varias políticas se han llevado a cabo en el ámbito del transporte tendientes a solucionar las grandes deficiencias de que adolece este sector. Se ha contratado asistencia técnica para elaborar un plan nacional de transporte que incluya un análisis de la demanda futura, un estudio que defina el papel del Estado en el desarrollo intermodal del sector transporte y el diseño de un marco regulatorio apropiado que tenga en cuenta las normas y políticas eficientes en materia de precios, tarifas e impuestos. También se han iniciado proyectos de rehabilitación en los caminos más prioritarios, en el puerto de Acajutla y en el Aeropuerto Internacional. Se acaba de iniciar un programa de caminos rurales destinado a llevar mayor bienestar a los pobladores rurales y a los productores agrícolas. Este esfuerzo en la inversión del Estado en infraestructura pretende complementar la inversión llevada a cabo por el sector privado de la economía, ayudando así a la modernización del aparato productivo del país y al desarrollo del sector exportador.

*h) Sectores Sociales*

Una de las características sobresalientes del Programa de Ajuste Estructural implementado en el país es que, a diferencia de otros países latinoamericanos donde se han realizado tales programas, en el caso de El Salvador ha ido acompañado por una serie de medidas y reformas sociales de carácter estructural que intentan solucionar las causas más profundas que explican la extrema pobreza. El Programa de Ajuste Estructural que lleva a cabo la actual administración gubernamental reconoce que el crecimiento económico alto y sostenido es una condición necesaria, aunque no suficiente, para aminorar la pobreza en el país. El alivio a la pobreza masiva requiere contar con políticas redistributivas sanas y eficientes, y con la eficaz intervención del Estado en la atención de las necesidades básicas de las familias de escasos recursos, principalmente en las áreas relacionadas con la formación de capital humano.

En el ámbito de la educación se hace necesario señalar que la situación en este sector social es sumamente delicada. En efecto, el analfabetismo al 25% de la población económicamente activa, principalmente a la población del área rural y a aquella dedicada a actividades agrícolas. Por su parte, el sistema educativo de El Salvador posee una escasa capacidad de cobertura en relación a la base poblacional y se observa entre los alumnos una alta tasa de deserción escolar y un alto grado de repitencia que explican el bajo nivel educativo de la población del país. Este bajo nivel educativo de los salvadoreños se refleja en la escolaridad promedio de la población mayor de diez años que alcanza a 4.5 grados educativos.

Varios factores estructurales, radicados principalmente en el Ministerio de Educación, han contribuido a esta situación. En primer lugar, se debe mencionar que el sistema administrativo del Ministerio de Educación es excesivamente centralizado y no posee criterios de regionalización. En segundo lugar, una fracción importante de los profesores se concentra en las áreas urbanas, especialmente en San Salvador, y además carece de un sistema objetivo que permita evaluar los resultados del proceso enseñanza-aprendizaje en cada nivel educativo. En tercer lugar, la escasez de libros y materiales didácticos para atender las necesidades pedagógicas de los alumnos fomenta la deserción escolar y la baja calidad de la enseñanza básica. Por último, el presupuesto destinado al sector educación

está altamente concentrado en el ítem salarios en desmedro de los gastos de capital en infraestructura y del rubro de materiales pedagógicos.

En cuanto a salud, El Salvador muestra uno de los peores indicadores sociales de todo el continente latinoamericano. La tasa de mortalidad infantil asciende a 56 niños por cada mil nacidos vivos, tasa que es considerada alta si se compara con un 45 por mil que muestra América Latina en promedio. La tasa de mortalidad materna es una de las más altas de América Central. La situación nutricional de los niños influye notablemente en la alta tasa de mortalidad infantil registrada en el país. Hacia fines de la década de los años 80, la tasa de desnutrición en niños menores de cinco años llegó al 50%, debido a la escasa cobertura que mostraban los programas de atención materno-infantil.

El Ministerio de Salud Pública ha funcionado en el pasado administrativamente de manera muy deficiente y con un excesivo nivel de centralización, observándose además una alta concentración de profesionales en las áreas urbanas, particularmente en San Salvador, fenómeno que va en detrimento de los niveles de salud de la población rural. Otros obstáculos y problemas que se detectan en el campo de la salud pública están en relación con el marcado deterioro del medio ambiente, las deficiencias en el saneamiento básico, la alta concentración de los servicios de salud en los aspectos curativos en desmedro de la medicina primaria y preventiva y la insuficiencia en la calidad sanitaria de los alimentos. Por otro lado, la infraestructura de los establecimientos de salud ha sufrido también un acelerado deterioro en el último tiempo, debido a su deficiente mantenimiento. Además, el alto crecimiento demográfico existente en el país, unido al lento desarrollo de la infraestructura en salud, principalmente hospitales y centros asistenciales primarios, ha incrementado la brecha entre la oferta y la demanda por servicios de salud.

Para encarar estos difíciles y complejos problemas heredados en el ámbito de la educación, la salud y la nutrición principalmente, el GOES diseñó una estrategia social de mediano y largo plazo que tenía como objetivo alcanzar el desarrollo integral de todos los salvadoreños, reduciendo el flagelo de la extrema pobreza como finalidad primordial. Para elevar la calidad de vida de los habitantes de El Salvador, la estrategia social de mediano plazo incluye la formulación de planes sectoriales, coordinados e integrados entre sí, que tienen como propósito fundamental sentar las bases para un desarrollo socioeconómico sostenido en el tiempo. Esto requiere realizar una amplia reestructuración y reorganización de las instituciones que históricamente se han preocupado de la atención de los servicios sociales básicos, y un cambio profundo en los medios e instrumentos que se ha utilizado en el país, por parte del Estado, para intentar solucionar los graves problemas sociales que aquejan a los estratos de menores recursos económicos.

Los instrumentos que ha decidido usar el GOES para la solución de las necesidades básicas más urgentes son, en términos generales, los siguientes:

- i) Focalización del gasto social: este aspecto significa que los recursos públicos destinados al área social deben ser dirigidos preferentemente hacia los segmentos más pobres de la población. Esto es sumamente importante, dado que en el

pasado se sostenía que el Estado debía proveer los servicios sociales a toda la población, sin establecer ningún criterio de diferenciación económica, muchas veces beneficiando a familias y personas que no necesitaban la ayuda del Estado.

- ii) Tipos de subsidios directos a la demanda: los subsidios estatales que se requieren en determinados sectores deben canalizarse a través de mecanismos claros y transparentes, para así tener la certeza que lleguen en forma directa a las personas que se intente beneficiar. Así la persona o familia beneficiada puede escoger libremente al proveedor que satisfaga mejor sus aspiraciones y necesidades, promoviendo la sana competencia de las instituciones y empresas por satisfacer las demandas de dichos beneficiarios. En todo caso, la estructura de los subsidios debe ser tal que resulte inversamente proporcional al nivel de ingresos de los beneficiarios.
- iii) Descentralización de los servicios sociales: esto significa que los servicios sociales prioritarios tienen que ser proporcionados por entidades que se encuentran próximas y en estrecha relación con los sectores más pobres, tales como por ejemplo las municipalidades, las organizaciones no gubernamentales, los grupos comunitarios, etc. De este modo, las alcaldías y el sector privado se convierten así en los agentes en la provisión de estos servicios de carácter social, mientras que el Gobierno Central debe cumplir un rol normativo, supervisor y de asignador de recursos económicos. Para evitar la burocratización en la atención de las necesidades básicas se tiene que fomentar la descentralización de la estructura administrativa del Estado, principalmente en aquellos Ministerios vinculados con el área social, para así mejorar su eficiencia.

El GOES ha colocado prioridad en la inversión en capital humano, particularmente en las áreas de inversión y salud, como único camino para obtener un desarrollo socioeconómico sostenido en el tiempo. En el marco de una economía social de mercado, sistema económico adoptado por el actual gobierno, al Estado le corresponde en forma obligada cumplir un papel subsidiario, es decir, debe asumir de manera eficaz y eficiente aquellas actividades que por su propia naturaleza no pueden ser llevadas a cabo adecuadamente por el sector privado, principalmente aquellas áreas tales como la educación básica, la salud primaria o preventiva, la vivienda mínima, la introducción de agua potable y alcantarillado en el sector rural, etc. Esto no significa necesariamente que el Estado deba ser el proveedor directo de dichos servicios sociales, sino que su obligación fundamental tiene relación con el financiamiento mediante los recursos públicos, pudiendo cumplir el rol de proveedor el sector privado nacional.

Aunque en materia de reformas estructurales en los sectores sociales siempre resulta difícil observar y medir en manera objetiva y concreta los resultados, dado que muchas de estas reformas son institucionales y sus efectos positivos son observables solamente en el mediano plazo, es importante señalar brevemente las medidas más trascendentales que se han adoptado en el transcurso de los tres años de implementación del Programa de Ajuste Estructural.

En el área de la educación las medidas más importantes que se han tomado han sido, entre otras, las siguientes:

- i) Diseño y ejecución de un Programa de Alfabetización con participación del sector privado;
- ii) Formulación y negociación del proyecto de ampliación de la oferta de la educación parvularia y primaria en los 78 municipios más pobres del país;
- iii) Implementación del Programa EDUCO como una forma de descentralización de la educación primaria y de radicación de la responsabilidad educativa de los niños en los padres y en la comunidad en general;
- iv) Aprobación de la Ley General de Educación;
- v) Reorientación del programa de asistencia alimentaria escolar y distribución de canastas alimenticias escolares a estudiantes de escasos recursos.

Por su parte, en el ámbito de la salud y de la nutrición, se han llevado a cabo principalmente las siguientes medidas:

- i) Asignación de recursos físicos y humanos adicionales hacia el Programa Materno-Infantil para así implementar su cobertura;
- ii) Profundización de las campañas de vacunación a nivel nacional para cubrir a toda la población "objetivo";
- iii) Realización de campañas para promover el uso de las clínicas por parte de las familias pobres del sector rural;
- iv) Privatización de la consulta externa del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) para hacer más eficiente la atención a los pacientes;
- v) Creación de un programa gubernamental destinado a lograr la racionalización en la distribución de los alimentos recibidos del exterior; y
- vi) Identificación de grupos poblacionales "objetivos" de escasos recursos para asignar la ayuda alimentaria y la asistencia nutricional.

*i) Resultados Iniciales del Programa de Ajuste Estructural*

Tal como se ha mencionado precedentemente, en el mes de junio del año 1989 el gobierno del Presidente Alfredo Cristiani comenzó a implementar un Programa de Ajuste Estructural. Durante la etapa inicial del programa, la actual administración gubernamental intentó corregir desequilibrios macroeconómicos principales para crear así un ambiente apropiado, de tal modo de hacer posible la implementación de las reformas estructurales. En este aspecto el gobierno en cuestión ha tenido bastante éxito durante estos tres

primeros años. Los avances han sido notorios considerando la acción destructiva de la guerrilla, los bajos ingresos tributarios, los bajos precios del café en los mercados mundiales y los altos precios del petróleo en el año 1990.

En efecto, la disciplina política monetaria adoptada por parte del Banco Central de Reserva ha llevado a que la economía tenga menores niveles de inflación, es así que en el año 1990 el ritmo de crecimiento en los precios fue de 19,3% y de 9,8% en 1991. Por su parte, también se ha llevado a cabo un relativo control del déficit fiscal que descendió de un nivel que alcanzaba el 5,8% del PIB para el año 1989 a un 3,2% del PIB para 1991. El programa de estabilización se ha dado además en medio de un ambiente de relativo crecimiento económico en el país, liderado en 1990 por el sector agropecuario y en el año 1991 por los sectores no transables tales como servicios, comercio y construcción. En el año 1990 se experimentó un crecimiento del 3,4% en el producto interno bruto en términos reales, representando así la mayor tasa de crecimiento del período 1980-1990. El sector agropecuario reflejó un crecimiento global real de 7,8% en 1990 y la industria manufacturera y el sector comercio también mostraron una recuperación acentuada, creciendo a una tasa del 4,6% y del 4,5%, respectivamente, en términos reales. En 1991 el PIB del país creció a una tasa del 3,5% siendo los sectores no transables construcción y transporte los que más crecieron, con tasas del 10,1% y del 7,0%, respectivamente.

En relación a la estrategia de crecimiento hacia afuera cabe mencionar que la adopción de una política de tipo de cambio más realista a finales del año de 1989 en conjunto con la desgravación arancelaria y la eliminación de diversos trámites e impuestos de exportación hizo que las ventas anuales de productos salvadoreños al exterior se incrementaran en un 16,6% en el año 1990 con respecto a 1989. Tanto las exportaciones de productos tradicionales como no tradicionales tuvieron el mismo dinamismo en dicho año. Sin embargo, en 1991 se produjo una desaceleración importante en el ritmo de crecimiento de las exportaciones, producto fundamentalmente del fenómeno de sobrevaluación cambiaria que se ha venido apreciando desde principios de 1991. En efecto, las exportaciones totales de El Salvador en 1991 alcanzaron apenas los 588 millones de dólares, es decir, se incrementaron solamente en un 1,1% con respecto a las exportaciones totales observadas en el año 1990. Incluso las exportaciones de productos tradicionales en 1991 disminuyeron en un 8,1% con relación al año 1990.

La sobrevaluación del tipo de cambio se ha debido a la gran afluencia de capital externo en la forma de remesas familiares, donaciones y repatriación de capital, fenómeno que ha permitido además financiar la brecha del déficit comercial e incluso acumular reservas internacionales.

Las medidas que se han adoptado en el sector agropecuario, sector clave para la economía del país dado que representa casi el 25% del PIB y es un gran generador de empleos, divisas e ingresos fiscales, han tenido bastante éxito en lo que a incremento de la productividad y de la producción se refiere. La liberalización de los distintos mercados agrícolas y el establecimiento de bandas de precios de importación para algunos granos básicos ha beneficiado directamente a los pequeños y medianos productores agrícolas y ha redundado en un aumento de la demanda por mano de obra en el sector

rural. La cosecha 1990/91 de granos básicos fue positivamente afectada por los mejores precios percibidos por los agricultores, especialmente en el caso del arroz y el frijol. Para el año 1991 el área sembrada aumentó en general para todos los granos básicos (un 12%), sin embargo se observó una disminución considerable en la producción de arroz y maíz en el período 1991/92, debido principalmente a los menores rendimientos. El frijol rojo tuvo el mejor comportamiento dado que experimentó un aumento en la producción y en los rendimientos, explicada en gran parte por las condiciones climatológicas favorables.

A pesar que en estos tres años de implementación y puesta en marcha del Programa de Ajuste Estructural se ha logrado un progreso significativo en la estabilización de la economía y en la generación de condiciones para una etapa de crecimiento sostenido y más equitativo, es necesario e imprescindible mencionar que todavía quedan grandes desafíos y retos en relación a reformas estructurales pendientes que tenderían a maximizar los beneficios sociales del PAE.

Existen por el momento cuatro áreas que requieren un avance más acelerado para asegurar el éxito del Programa de Ajuste Estructural. Primero, se debe señalar que ha existido un avance muy lento en el incremento de los ingresos fiscales. En efecto, la situación fiscal continúa siendo débil y frágil y los ingresos del Estado con relación al PIB continúan siendo uno de los más bajos del mundo entero. Teniendo en cuenta que el Estado necesita con urgencia mayores recursos para hacer frente a las necesidades sociales básicas de la población y a la rehabilitación y expansión de la infraestructura básica, es posible visualizar la importancia de que el Fisco cuente con mayores recursos, fruto de un sistema tributario más moderno y eficiente.

Segundo, la tasa de cambio real ha continuado cayendo, fenómeno que ha significado una disminución en los precios de los productos de exportación y de aquellos que sustituyen eficientemente importaciones en comparación a otros sectores y actividades. Esta situación implica, en la práctica, que los agentes económicos (incluyendo los distintos tipos de agricultores) no tienen los incentivos suficientes para trasladar los recursos productivos hacia los sectores exportables y/o que sustituyen importaciones en manera eficiente. Esta condición además resulta ser peligrosa porque el país está desaprovechando la oportunidad de incursionar realmente en aquellas actividades donde tiene ventajas comparativas naturales y no está utilizando su factor productivo abundante (mano de obra) en la forma más intensiva posible. En términos generales, no se ha podido establecer un tipo de cambio real alto y estable en el tiempo.

Tercero, ha habido un progreso lento en la redefinición del papel del Estado en la economía y en la modernización del sector público en general. Este constituye uno de los retos más difíciles y complejos del Programa de Ajuste Estructural. Dentro de la modernización del Estado el aspecto de privatización juega un rol fundamental. A pesar que la privatización de la banca en El Salvador está prácticamente finalizada, el avance de la privatización en las otras áreas de la economía está prácticamente estancada. Ha existido poco progreso en relación a la privatización de empresas estatales, servicios y entidades del gobierno en general. La reducción de la burocracia y la modernización del

Estado están recién comenzando, a pesar de que las necesidades básicas en materia de educación y salud fundamentalmente son prioritarias en los sectores más pobres del país.

Por último, a excepción de la banca, ha habido aún muy poco progreso en el establecimiento de un esquema regulatorio eficiente a nivel de los sectores claves de la economía salvadoreña. Falta todavía la instauración de un marco regulatorio apropiado (moderno, eficaz, eficiente) en relación al mercado laboral, la energía eléctrica, el transporte colectivo, el cemento, etc. Se necesita también una adecuada legislación antimonopolios y de protección al consumidor.

## **2. Políticas sobre Inversiones en Ambiente y Salud**

Actualmente está en vigencia el plan de desarrollo económico y social 1989-1994 el cual está compuesto por la parte 1 que trata sobre el desarrollo económico y la parte 2 que se refiere al desarrollo social. Durante el período 1984-1989 solamente existieron planes de desarrollo desde el punto de vista teórico.

En cuanto a la política de inversión el plan 1989-1994 contiene la política general de inversión pública. Esta política dice que se establecerá y fortalecerá el Sistema Nacional de Inversión Pública (SINACIP) que permita racionalizar la inversión del Estado, y elevar su eficiencia e impacto social; que se buscará un apropiado uso de los recursos externos e internos dentro de un esquema de transparencia administrativa para lo cual se diseñarán mecanismos de divulgación sobre los programas de inversión pública.

No existen en el plan de desarrollo políticas explícitas de inversión en salud y medio ambiente, pero en base a la política global se ha diseñado un programa de inversión pública para 1992, un programa de preinversión del sector público no financiero para 1993 y políticas de inversión pública para 1993-1994.

En cuanto al sector salud existe el plan nacional de salud 1991-1994 y para la formulación se ha recibido apoyo de la representación de la OPS de El Salvador.

En el sector de medio ambiente la Secretaria Ejecutiva del Medio Ambiente (SEMA) preparó en 1992 la Agenda Ambiental y Plan de Acción, siendo presentados estos documentos en el evento "Cumbre de la Tierra en Brasil 92". A este plan se le ha denominado plan de emergencia ambiental y actualmente está siendo revisado por la SEMA.

En el subsector agua potable y alcantarillado existe el Plan de Agua y Saneamiento 1991-2000 propuesto por la OPS, pero al igual que el mismo plan para la década pasada sólo existen en papeles, pues no han sido observados ni adoptados por las autoridades nacionales.

Para los subsectores de los desechos sólidos y contaminación no existen planes subsectoriales específicos, pero están comprendidos como programas en el plan de emergencia ambiental a cargo de SEMA.

El Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social (MIPLAN) a través de la Dirección de Administración de la Inversión Pública es la institución encargada de diseñar las políticas de inversión; y concretamente esa política existe elaborada para el período 93-94 conteniendo lineamientos generales para los sectores de salud y medio ambiente.

### **3. Legislación Actual sobre Inversión**

En el tomo No. 309 del diario oficial No. 285 del 19 de diciembre de 1990, aparece promulgado el decreto legislativo No. 621 sobre la Ley del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SINACIP). Este decreto contiene objetivos, las instituciones que lo integran y las competencias y procedimientos. El SINACIP es administrado y coordinado por el Ministerio de Planificación y está conformado por:

- La Dirección de Administración de la Inversión Pública (DAIP) del Ministerio de Planificación (MIPLAN);
- La Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda;
- La Secretaría Técnica de Financiamiento Externo (SETEFE) de MIPLAN;
- La Dirección de Planificación del Ministerio de Hacienda;
- Las oficinas de planificación y proyectos de las unidades primarias y secundarias de las secretarías de Estado y de las instituciones oficiales autónomas.

Posteriormente en el tomo No. 131 del diario oficial del 14 de marzo de 1991, se publicó el Reglamento de la Ley antes citada, con decreto ejecutivo No. 32. Este reglamento está siendo revisado con el fin de incorporarle observaciones sobre las experiencias obtenidas.

El SINACIP es el mayor esfuerzo que se ha hecho para regular y normar las inversiones públicas; sin embargo por ser relativamente nuevo el sistema todavía presenta debilidades institucionales. Al revisar el sistema se ha encontrado que las instituciones que lo integran no han informado todas las inversiones que ejecutan debido a que algunas veces hay inversiones que no pertenecen al presupuesto ordinario o extraordinario. En la década pasada debido a la guerra, al terremoto de 1986 y a la sequía y epidemia del cólera, existieron inversiones que no han sido registradas en el SINACIP, pues se da el caso de donaciones que los organismos donantes han hecho en forma directa a las instituciones sin pasar por el Ministerio de Planificación. Por otro lado todavía hace falta capacitación en la formulación de proyectos y en la mayoría de las instituciones el proceso de ejecución de las inversiones es lento, presentándose problemas de eficiencia y efectividad. En cuanto al medio ambiente y salud el proceso de ejecución de inversiones es más lento en el Ministerio de Salud.

Sobre el sector de medio ambiente, el Gobierno promulgó el decreto ejecutivo No. 73 el 18 de diciembre de 1990, mediante el cual creó el Consejo Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) y la Secretaría Ejecutiva del Medio Ambiente (SEMA).

El CONAMA está integrado por los siguientes Ministerios:

Agricultura y Ganadería, Salud Pública y Asistencia Social, Justicia, Hacienda, Obras Públicas, Planificación, Economía, Defensa y Seguridad Pública, Educación, Interior, Trabajo y Previsión Social, y Relaciones Exteriores; Representantes de la Presidencia; y un Representante del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM).

Dentro de las atribuciones del Consejo está la de definir la estrategia nacional de planificación y administración ambiental, gestionar la obtención de recursos financieros, formular un plan maestro de educación ambiental, etc.

El CONAMA a través de la SEMA ha gestionado y firmado el 5 de junio de 1993 un convenio de canje de la deuda externa por naturaleza con el gobierno de Canadá, y el 30 de junio/93 ha firmado un convenio similar con el Gobierno de los Estados Unidos Americanos por un monto de US\$41 millones. La SEMA ejecutará los proyectos de inversión con organizaciones no gubernamentales (ONG'S) y para lo cual tiene acreditadas unas treinta de estas organizaciones. Uno de los problemas detectados actualmente es que no se han considerado fondos para preinversión ni para fortalecimiento de la ONG'S, por lo que habrá que superar esta limitante si se quiere no estancar el proceso de ejecución de inversiones.

Otra institución que tiene que ver en la legislación de inversiones es el Fondo Salvadoreño de Estudios de Preinversión (FOSEP), el cual fue creado mediante decreto legislativo No. 532 del 18 de mayo de 1978, con el objeto siguiente: mejorar la ampliación de la disponibilidad de proyectos debidamente identificados, formulados y evaluados mediante el otorgamiento de financiamiento en forma adecuada y oportuna a usuarios del sector público y privado por medio de la realización de estudios con firmas consultoras previamente calificadas y que por su monto no puedan ser financiadas por las unidades ejecutoras.

A pesar de que el FOSEP tiene más de diez años de creación incluyendo la década perdida, en donde las inversiones públicas no fueron significativas, por consiguiente no ha satisfecho la demanda de formulación de proyectos, ni ha financiado proyectos relativamente grandes en el sector público y los fondos han sido mayormente provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Como el FOSEP está adscrito al Ministerio de Planificación no se han presentado problemas de coordinación con el SINACIP de reciente creación.

